

Vergaderjaar 2005–2006

30 578

Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1. Inleiding

In de aard en omvang van de nationale waterproblematiek doen zich structurele veranderingen voor. Eind jaren negentig ondervonden verschillende delen van Nederland regelmatig overlast van water. Klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en de verdergaand verstedelijking maken een nieuwe aanpak van het waterbeleid noodzakelijk. Door de klimaatveranderingen neemt de frequentie en intensiteit van hevige regenbuien toe. Hiermee neemt ook de kans op wateroverlast in het stedelijk gebied toe.

Naar aanleiding van de wateroverlast in het najaar van 1998 is in nauw overleg met de provincies en de waterschappen de notitie «Aanpak Wateroverlast» opgesteld. In die notitie is aangegeven «wat er moet gebeuren om de Nederlandse waterhuishouding zowel regionaal als landelijk gesteld te laten staan voor de 21e eeuw».¹ Dit heeft in juli 2003 geleid tot het Nationaal Bestuursakkoord Water (hierna: NBW), een akkoord tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen om de waterproblematiek in Nederland aan te pakken.² Het akkoord heeft tot doel om in de periode tot 2015 de waterhuishouding in Nederland te verbeteren en daarna op orde te houden.

In het traject naar het NBW was al vastgesteld dat met name ten aanzien van de grondwaterproblematiek in stedelijk gebied de nodige bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet helemaal gedekt waren. In het NBW was tevens opgenomen dat zorg wordt gedragen voor een wijze van bekostiging en financiering van o.a. de stedelijke wateropgave waarbij werd gedacht aan de aanpassing van het rioolrecht. Ten tijde van de totstandkoming van het NBW was de Commissie Integraal Waterbeheer (hierna: CIW) bezig met de voorbereiding van een advies. Dit advies «Samen leven met grondwater – Visie op het voor-

¹ Aanpak wateroverlast. Notitie ministerie Verkeer en Waterstaat, samen met de Vierde Nota Waterhuishouding toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bij brief van 10 februari 1999, Kamerstukken II 1998/99, 26 401, nr. 1, p. 2.

² Toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij brief van 4 juli 2003, besproken tijdens een AO met de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 4 september 2003, Kamerstukken II 2003/04, 27 625, nr. 28.

komen en oplossen van stedelijke grondwaterproblemen» is verschenen in februari 2004.¹ De CIW constateert in dat rapport, dat het de aanpak van grondwaterproblemen in de stad een zaak is van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheidsorganen, waarbij ook de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft. In het advies worden de verantwoordelijkheden voor de verschillende partijen beschreven, en wordt de aanbeveling aan het rijk gedaan om de zorgplicht voor gemeenten wettelijk vast te leggen en te zorgen voor een gemeentelijk financieringsmiddel. Vervolgens heeft de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (hierna: CAW) het advies «Zicht op grondwater» uitgebracht over de wettelijke uitwerking van de (meer beleidsmatig getinte) CIW-aanbevelingen.² De CAW onderschrijft het standpunt, dat zowel provincie, gemeente als waterschap taken hebben in het grondwaterbeheer in bebouwd gebied. Zij adviseert om in de Wet op de waterhuishouding te verankeren dat gemeenten (naast waterschappen en provincies) medeverantwoordelijk zijn voor grondwaterbeheer in bebouwde gebieden. De zorgplicht zou voor gemeenten de inspanningsplicht moeten inhouden om de gewenste grondwatersituatie zoveel mogelijk te handhaven door ontwatering van de publieke ruimte. De CAW onderscheidt bij de uitwerking van taken en instrumenten de fasen van bestemmen, inrichten en beheren. Ook in de fasen van bestemmen en inrichten van nieuwbouwlocaties dienen gemeenten veel meer rekening te houden met de waterhuishoudkundige geschiktheid van de grond, aldus de CAW. Ook met betrekking tot hemelwater hadden zich inmiddels beleidsontwikkelingen voorgedaan. In de zogenoemde «regenwaterbrief» aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is de regenwaterproblematiek uitgebreid beschreven en aangegeven dat, voorzover inzameling en afvoer van hemelwater nodig is, de voorkeur uitgaat naar het gescheiden afvoeren van hemelwater enerzijds en huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater anderzijds.³ Daarnaast had de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer het advies «Beheer van afvalwater» uitgebracht waarin ondermeer een aantal suggesties is gedaan tot aanpassingen in de afvalwaterwetgeving.⁴

§ 2. Doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt een aantal wettelijke voorzieningen te creëren, waarmee tevens tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen genoemd in paragraaf 1. Daarmee wordt een adequate aanpak van de stedelijke wateropgave gewaarborgd.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in:

1. Een splitsing van de thans in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) geregelde zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater in twee afzonderlijke zorgplichten. Daarbij wordt de zorgplicht in de Wm beperkt tot de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, en wordt in de Wet op de waterhuishouding (hierna: Wwh) een zorgplicht voor de gemeente met betrekking tot afvloeiend hemelwater opgenomen.
2. Een in de Wwh op te nemen zorgplicht voor de gemeente voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Verderop in deze toelichting wordt veelal de term «grondwaterzorgplicht» gehanteerd.
3. Het creëren van een heffingsbevoegdheid in de Gemeentewet, die de gemeenten, beter dan het thans in die wet opgenomen rioolrecht, in

¹ Commissie Integraal Waterbeheer (2004), «Samen leven met grondwater», Werkgroep 3: Water in de stad, februari 2004 (zie www.ciw.nl).

² Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (2004), «Zicht op grondwater. Een juridisch perspectief op grondwaterbeheer in bebouwd gebied», 23 augustus 2004 (zie www.cawsw.nl).

³ Kamerstukken II, 2003/04, 28 966, nr. 2 («Herijking van het regenwaterbeleid»).

⁴ Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, «Beheer van afvalwater», ECWM 2002/9, mei 2002, ISBN 90-75155-35-2.

- staat moet stellen de kosten te verhalen die gepaard gaan met de gemeentelijke wateropgave. Het voorstel tot aanpassing is aangekondigd in een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2004¹ naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Staaij en Geluk.²
4. De mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater.
 5. Een «verbreding» van het gemeentelijk rioleringsplan (hierna: GRP), door in artikel 4.22 Wm op te nemen dat gemeenten in hun GRP naast de reeds bestaande planverplichting voor de inzameling en transport van afvalwater ook aandacht besteden aan hun zorgplicht voor grond- en hemelwater.
 6. Het doorvoeren van aanpassingen in de Wm die volgen uit de herijking van het regenwaterbeleid en de herijking van de VROM-regelgeving³. Zo wordt een nieuw artikel opgenomen waarin bepaald wordt dat bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen met betrekking tot afvalwater, rekening moeten houden met een voorkeursvolgorde. De reden hiervoor is dat sommige wijzen van omgaan met afvalwater vanuit milieuhygiënisch oogpunt uitdrukkelijk de voorkeur verdienen boven andere.
 7. Een aantal kleine wijzigingen in de Wwh om enkele technische onvolkomenheden te repareren die in de «Implementatiewet EG-kader-richtlijn water» zijn ontstaan. Enerzijds als gevolg van aanneming van een amendement, anderzijds in verband met de wet «Dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden».⁴ Voor deze voorgestelde wijziging wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de nieuwe zorgplichten voor gemeenten de bestaande, reeds wettelijk verankerde verantwoordelijkheden voor gemeenten en overige partijen (waterschappen, provincies, alsmede bedrijven, particulieren en overige private partijen) onverlet laat. Daarvan wordt een overzicht gegeven in paragraaf 3 van deze toelichting.

§ 3. Schets van huidige watertaken en verantwoordelijkheden in het stedelijk gebied

algemeen

De zorg voor het water in het stedelijk gebied kent verschillende facetten. Het gaat enerzijds om het beheer van oppervlaktewater in stedelijk gebied. Anderzijds om de inzameling en afvoer van afvalwater en hemelwater. Daarnaast spelen er grondwaterproblemen. Dit vereist een scala van maatregelen om het water in al zijn facetten te sturen en, voorzover dat al mogelijk is, te beheersen. Die maatregelen behoren niet tot de verantwoordelijkheid van één partij. Naar gelang het type probleem en het soort maatregelen dienen deze getroffen te worden door de gemeente, het waterschap, de provincie of een private partij. In de huidige wetgeving is voor deze partijen al een aantal taken en verantwoordelijkheden vastgelegd die hieronder worden beschreven.

gemeenten

Gemeenten hebben ten aanzien van water in het bebouwde gemeentelijke gebied ook nu al een centrale rol te vervullen. Zo dienen zij bij het bestemmen van gronden rekening te houden met de gevolgen van voorgenomen ruimtelijke besluiten (zoals bestemmingsplanwijzigingen, voorbereidings- en vrijstellingsbesluiten) voor de waterhuishoudkundige situatie, waartoe ook de «grondwaterhuishouding» moet worden gerekend. Bij een verantwoorde afweging van de betrokken belangen kunnen

¹ Kamerstukken II 2003/04 29 428, nr. 6.

² Kamerstukken II 2003/04 29 428, nr. 2 en Handelingen II 2003/04, 91–5913.

³ Kamerstukken II, 2003/04, 29 383, nr. 1, pag. 18.

⁴ Wet van 7 april 2005, houdende wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (Implementatiewet EG-kader-richtlijn water), Stb. 303, amendement Van der Staaij, Kamerstukken II 2003/04, 28 808 nr. 14, en wet van 6 oktober 2005 tot aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden), Stb. 532.

latere problemen met grondwater in de beheersfase langs deze weg al in de bestemmingsfase zoveel mogelijk worden voorkomen. Deze verantwoordelijkheid heeft in 2003 ook wettelijk gestalte gekregen via de zogenoemde watertoets, verankerd in artikel 10 Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro).¹ De watertoets resulteert, na het wateradvies dat de waterschappen opstellen, in een waterparagraaf die als toelichting wordt opgenomen bij het bestemmingsplan. De watertoets is uiteindelijk van invloed op de locatiekeuze en/of de wijze van inrichten van een gebied. In het bijzonder gaat het dan om het bouw- en woonrijp maken van gronden en het feitelijke bouwproces.

Na het bestemmen zullen gemeenten, ook bij het inrichten van nieuw te bebouwen gebied dan wel nieuwbouw in bestaande gebieden of herinrichting van bestaand bebouwd gebied, op verantwoorde wijze met het afval-, grond- en hemelwater moeten omgaan. Deels volgt dit uit bestaande verantwoordelijkheden ten aanzien van het eigen gemeentelijke grondgebied, deels ook gelden hier de hierna nog ter sprake komende algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Concreet gaat het hierbij om het bouw- en woonrijp maken van gronden, waarbij de grondwaterstand (ontwateringsdiepte) een belangrijke rol speelt. De gemeentelijke exploitatieverordening geeft hierbij de richting aan. Door bijvoorbeeld gronden op te hogen, te ontwateren of door het kiezen van een specifiek rioleringsstelsel (zoals een drainageriool) kunnen inrichtingsmaatregelen worden getroffen waarbij (grond-)wateroverlast in de uiteindelijke beheersfase (gebruiksfasen) zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Verder zijn gemeenten, op grond van de Wm, belast met de zorgplicht voor de doelmatige inzameling en het doelmatige transport van afvalwater dat vrijkomt bij de binnen hun grondgebied gelegen percelen (art. 10.33 Wm). De zorgplicht omvat twee elementen: de aanleg van riolering en vervolgens een adequaat beheer van deze voorzieningen.² De zorgplicht moet volgens de behandeling in de Tweede Kamer, gericht zijn op het voorkomen van bodemverontreiniging, grondwaterverontreiniging, grondwaterstandwijziging en oppervlaktewaterverontreiniging.

De gemeente is vervolgens op grond van de Wm en de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) veelal het bevoegde gezag voor vergunningen, ontheffingen en algemene regels die betrekking hebben op lozingen van afvalwater in een openbaar riool en op of in de bodem. De gemeente beschikt over (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) instrumenten om de naleving van de vergunningen, ontheffingen en algemene regels af te dwingen.

Waar het de feitelijke bouw betreft is de gemeente het bevoegde gezag voor de bouwvergunning, die dient te worden getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. Privaatrechtelijk kunnen gemeenten waterhuishoudkundige en bouwkundige maatregelen contractueel voorschrijven. Instrumenten hierbij zijn de (vrijwillige) exploitatieovereenkomst en het gronduitgiftecontract. Niet in de laatste plaats is de gemeente, waar het bouwproces betreft, belast met het bouw- en woningtoezicht, dat haar basis vindt in de Woningwet. Van dit instrument wordt gebruik gemaakt in zowel de inrichtingsfase (bouwtoezicht) als de beheersfase (woningtoezicht).

waterschappen

Op grond van de Waterschapswet zijn waterschappen verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging van hun gebied. Dit omvat de waterkering en/of de waterhuishouding. De zorg voor het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer is geïnstrumenteerd in de Wwh. Hieronder valt ook

¹ Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets), Stb. 2003, 294.

² Toelichting bij de eerste Nota van Wijziging, Kamerstukken II, 1991/92, 21 246, nr. 6, p. 30.

het verlenen van keurontheffingen. Op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo) hebben de waterschappen de zorg voor de waterkwaliteit, die enerzijds bestaat uit de zorg voor de oppervlaktewaterkwaliteit en anderzijds uit de zuivering van het stedelijk afvalwater. Hieronder valt ook de vergunningverlening voor lozingen op oppervlaktewater en in sommige gevallen op de riolering.

De waterschappen hebben in de bestemmingsfase ten aanzien van de waterhuishouding een belangrijke rol via de eerdergenoemde watertoets. Ook in de fase van het bouwrijp maken van gronden komt een belangrijke betekenis toe aan de verantwoordelijkheden van het waterschap. Om een voor de te realiseren gebruiksfunctie gewenste ontwateringsdiepte te realiseren en te behouden, zijn een goede afwatering, voldoende oppervlaktewater en het reguliere peilbeheer van eminent belang. Instrumenten hierbij worden gegeven door de Wwh, waar het waterbeheersplan, het peilbesluit en de vergunning voor het onttrekken van of het lozen op oppervlaktewater een centrale plek innemen. Overigens is in het stedelijk gebied de relatie tussen de grondwaterstand en het oppervlaktewaterpeil vaak minder direct dan in het landelijk gebied.

Op grond van de Wm moeten waterschappen door gemeenten worden betrokken bij de voorbereiding van een gemeentelijk rioleringsplan. Via die betrokkenheid kunnen ze de belangen van de bescherming van het oppervlaktewater en de zuiveringstechnische werken inbrengen.

provincies

De provincie is op grond van de Wwh verantwoordelijk voor het provinciaal waterhuishoudingsplan. Daarin wordt het beleidskader vastgesteld voor de uitvoering van «watertaken» door waterschappen, gemeenten en de provincie zelf. Ook zijn provincies belast met het opstellen van een streekplan (waarin ook een waterparagraaf dient te worden opgenomen), almede de goedkeuring van bestemmingsplannen en vrijstellingsbesluiten. De provincies hebben naast beleidstaken ook uitvoeringstaken. Zo zijn zij op grond van de Grondwaterwet (hierna: Gww) belast met vergunningverlening voor de onttrekking van grondwater en daarmee samenhangende infiltratie. Met het oog op bij het grondwater betrokken belangen kan de provincie in vergunningen op basis van de Gww voorzien in een voorschrift waarbij een voorgenomen vermindering of stopzetting van een grondwateronttrekking tijdig wordt gemeld (zie hiervoor art. 14, tweede lid Gww dat in 1995 in de wet is opgenomen, juist ook met het oog op de grondwaterproblematiek in het stedelijke gebied). De CIW heeft in het al eerder aangehaalde rapport «Samen leven met grondwater» nog eens nadrukkelijk op deze mogelijkheid gewezen. De Gww ziet overigens niet op het onttrekken van grondwater bij de ontwatering of afwatering en biedt derhalve geen instrumenten voor maatregelen ter bestrijding van de grondwaterproblematiek.

Verder is het van belang erop te wijzen dat de provincie in het kader van de Provinciale Milieuverordening (PMV) bijzondere kwaliteitseisen kan stellen aan de lozingen in de bodem dan wel op het oppervlaktewater. Bedoelde lozingen worden gereguleerd door achtereenvolgens het Lozingenbesluit bodembescherming (bevoegd gezag hiervoor is de gemeente of de provincie zelf) en het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater (bevoegd gezag hiervoor is het waterschap).

Ten slotte is het van belang dat gedeputeerde staten op grond van artikel 4.24 Wm de gemeenteraad aanwijzingen kunnen geven omtrent de inhoud van het rioleringsplan, dat inhoudelijk rekening dient te houden met de provinciale milieubeleids- en waterhuishoudingsplannen.

besluitvorming door overheden

Naast het adequaat invulling geven aan de bovengenoemde taken en verantwoordelijkheden van overheden is het van belang dat zij ook bij de uitoefening van andere taken die het water in de stad raken gehouden zijn aan het vereiste van een zorgvuldige besluitvorming, zoals ook geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Voorafgaand aan het nemen van een besluit dient elk overheidsorgaan, dat met de besluitvorming is belast, alle betrokken belangen in kaart te brengen en zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Artikel 3:2 Awb verplicht het bestuursorgaan zich een goed beeld te vormen van de bij het besluit betrokken belangen (zorgvuldigheidsbeginsel). Het onvoldoende rekening houden met de betrokken belangen, kan leiden tot een onjuiste belangenafweging (onevenredigheidsbeginsel, art. 3:4 Awb). Zo kan het wenselijk of vereist zijn dat een bestuursorgaan advies van onafhankelijke derden inwint, én daar alleen gemotiveerd van afwijkt. Ook het eventuele schadeaspect hoort in de besluitvormingsprocedure te worden meegenomen. Het bevoegde bestuursorgaan heeft nu eenmaal de plicht te beoordelen of een besluit zèlf geen onevenredige nadelige gevolgen heeft, en of die eventueel technisch en/of (aanvullend) financieel te compenseren zijn. Deze plicht volgt uit het evenredigheidsbeginsel.

particulieren en overige private partijen

De verantwoordelijkheid van particulieren vloeit allereerst voort uit het burgerlijk recht. Een eigenaar dan wel erfpachter is verantwoordelijk voor de staat waarin de bij hem in eigendom zijnde gebouwen verkeren, inclusief de fundering en het – indien gewenst – waterdicht zijn van kelders en kruipruimtes, en voor de toestand waarin zijn percelen verkeren. Van hem mag worden verwacht dat hij, indien nodig of gewenst, de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden, voorzover deze niet aantoonbaar worden veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten van een ander, particulier of overheid. Of daarvan sprake is wordt per geval bezien volgens de daarvoor geldende regels van het aansprakelijkheidsrecht (zie artikel 6:162 en artikel 5:39 van het Burgerlijk Wetboek). Concrete maatregelen betreffen bijvoorbeeld de ontwatering van het eigen perceel, dan wel het zelf waterdicht maken van het bouwwerk. Eén en ander volgt met name ook uit jurisprudentie.¹ Ook met betrekking tot hemelwater geeft het BW regels. Bepaald is dat lagere erven het water moeten ontvangen dat van hoger gelegen erven van nature afloopt (art. 5:38 BW).

Daarnaast vloeien ook uit het publiekrecht verplichtingen voort voor particulieren. Zij dienen immers te voldoen aan de bouwvoorschriften uit de Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving (het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening). In dit kader zijn in het bijzonder van belang de voorschriften die betrekking hebben op voorzieningen voor afvalwater en hemelwater. Waar het de grondwaterstand betreft, verplicht de bouwregelgeving (het Bouwbesluit en/of de gemeentelijke bouwverordening) *niet* tot het waterdicht maken van ruimtes beneden de begane grondvloer, tenzij deze ruimtes als een zogenoemd verblijfsgebied wordt gebruikt, dat wil zeggen een ruimte waar mensen regelmatig verblijven. Van de particulier wordt dan ook op dit punt verwacht dat hij, behalve dat hij ervoor zorgt dat zijn onroerende zaak voldoet aan de eisen op grond van de bouwregelgeving, ook zelf ervoor zorgt dat het voldoet aan wensen die hij zelf daar bovenop heeft ten aanzien van het object, middels bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen en voorzieningen. Uiteraard moet de burger verder waar voorschriften zijn gesteld

¹ Rechtbank Amsterdam, 11 september 1996, rolnr. H.94 0565 en Hof 's-Hertogenbosch 13 november 1996, rolnr. 366/94/HE, BR 1997, p. 872, resp. p. 874, en Hof Arnhem, 3 juni 1997 (Almelo), rolnr. 96/118, BR 1997, nr. 10, p. 877.

met betrekking tot aansluiting op de riolering en het lozen van afvalwater aan deze voorschriften voldoen.

Voor andere private partijen, actief in de inrichtingsfase, geldt dat zij bouwen volgens de exploitatieovereenkomst (indien aanwezig) en het gronduitgiftecontract. Van belang is dat de in het publieke spoor vastgelegde waterhuishoudkundige en bouwkundige voorwaarden worden verankerd in privaatrechtelijke contracten. Op die manier zijn projectontwikkelaars, aannemers, e.d. gehouden aan de afspraken. Ook voor hen geldt daarnaast uiteraard dat zij ook aan de toepasselijke publiekrechtelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld van vereiste onttrekkingsvergunningen en keurvergunningen voor afwatering, dienen te voldoen.

conclusie taken en verantwoordelijkheden

Op grond van het hierboven weergegeven overzicht aan taken en verantwoordelijkheden kan worden geconstateerd dat er al veel is geregeld, met name waar het de bestemmings- en de inrichtingsfase betreft. Zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke partijen hebben eigen taken en verantwoordelijkheden. Dat neemt niet weg dat er nog een aantal leemten en onduidelijkheden bestaat:

- Vooral nog is er, met betrekking tot de beheersfase, geen wettelijke publiekrechtelijke zorgplicht om grondwaterproblemen in stedelijk gebied aan te pakken.¹
- Voor het aanpakken van deze problemen bestaat geen adequaat financieel instrumentarium. In het verleden is geprobeerd met bestuurlijke afspraken een oplossing te vinden voor de grondwaterproblemen in stedelijk gebied.² Volgens deze afspraken zouden de gemeenten zorgen voor de ontwatering van het stedelijk gebied en de waterschappen voor de afwatering. In de praktijk waren daarmee de problemen echter niet opgelost. Hierbij heeft het gebrek aan een adequaat bekostigingsinstrument een rol gespeeld.
- Het gemeentelijke rioleringsplan kent op dit moment een te beperkte invulling voor de opgaven waarvoor de gemeenten staan.
- De thans in de Wm opgenomen zorgplicht voor de inzameling en transport van afvalwater kan worden geïnterpreteerd alsof hemelwater altijd als afvalwater zou moeten worden ingezameld en naar de RWZI zou moeten worden afgevoerd. Daardoor is er geen duidelijkheid over de ontvangstplicht van gemeenten voor afvloeiend hemelwater van particulier terrein en de afbakening daarvan met de eigen verantwoordelijkheid van de particuliere eigenaar en over de verantwoordelijkheden met betrekking tot de verdere verwerking van afvloeiend hemelwater.
- De gemeentelijke rioleringszorgplicht en het bijbehorende financieringsinstrument zien alleen op de toepassing van rioleringsstelsels, en bieden geen ruimte voor toepassing van andere systemen (zoals installaties voor de individuele behandeling van afvalwater, verder afgekort als IBA's).

Met de voorgenomen verankering van een gemeentelijke zorgplicht voor grondwater, een «verbreed rioleringsplan», een «verbrede rioleringszorg», een van de afvalwaterzorgplicht afgesplitste «hemelwaterzorgplicht», de aanpassingen in de afvalwaterwetgeving en een bijbehorend bekostigingsinstrumentarium wordt de bestaande wettelijke leemte gevuld en wordt de onduidelijkheid weggenomen. Voor de burger wordt het daarmee onder andere veel duidelijker wat hij wel en niet van de overheid kan verwachten in geval van grondwaterproblemen.

De keuze van het wettelijke kader waarbinnen de verschillende aanpassingen plaatsvinden heeft de volgende achtergrond: in lijn met de in de

¹ Zie ook antwoord op schriftelijke vragen van de leden van de Tweede Kamer, Gerkens en Van Velzen, Aanhangsel Handelingen II 2004/05, nr. 158.

² Zoals het proefproject Roosendaal uit 1993, zie: Heidemij Advies en TU Delft (1993), «Bestrijding grondwateroverlast stedelijke gebieden; proefproject Roosendaal», rapporten 5-1 t/m 5-5, Den Haag.

Rijksvisie Waterketen geformuleerde uitgangspunten wordt bij het vaststellen van de verschillende zorgplichten uitgegaan van de scheiding tussen waterketen en watersysteem. De zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater wordt binnen deze systematiek als onderdeel van de waterketen beschouwd. De zorgplicht voor het beheer van afvloeiend hemelwater wordt gerekend tot het watersysteembeheer. Dit onderscheid is logischerwijze ook als leidraad gehanteerd bij de wettelijke verankering van de zorgplichten. De zorgplicht voor de inzameling en het transport van het stedelijk afvalwater wordt in de Wm geregeld, terwijl de hemelwaterzorgplicht (alsook de «grondwaterzorgplicht») wordt vastgelegd in de Wwh.¹

§ 4. Afvalwaterzorgplicht

algemeen

Artikel 10.33 van de Wm bevat een gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater die is opgenomen ter implementatie van de richtlijn stedelijk afvalwater.² Doordat de huidige tekst van de zorgplicht in de Wm over «afvalwater» spreekt, gaat daar de suggestie van uit dat de zorgplicht geldt voor al het afvalwater, waaronder ook relatief schone afvalwaterstromen die door de gemeenten zouden moeten worden ingezameld om naar de zuivering te worden getransporteerd.³ Deze suggestie strookt niet met de uitgangspunten van het herijkte beleid ten aanzien van het omgaan met zowel afvloeiend hemelwater als grondwater. In de praktijk wordt de gemeentelijke rioleringszorgplicht overigens in steeds mindere mate zo breed geïnterpreteerd. De praktijk gaat er conform de richtlijn stedelijk afvalwater en het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater veelal van uit dat de zorgplicht slechts geldt voor huishoudelijk en bedrijfsafvalwater waarvoor zuivering in een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) geëigend is.

De thans in de Wm opgenomen zorgplicht wordt met onderhavig wetsvoorstel toegespitst op de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Daaronder wordt verstaan afvalwater dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden, al dan niet gemengd met andere afvalwaterstromen. Op deze gemeentelijke zorgplicht sluit vervolgens de zorgplicht van de waterschappen aan om het afvalwater te zuiveren (vgl. art. 15a Wvo).

verbrede rioleringszorg: alternatieve systemen voor de verwerking van stedelijk afvalwater

De richtlijn stedelijk afvalwater heeft als uitgangspunt dat stedelijk afvalwater door middel van een openbaar riool (in de terminologie van de richtlijn: opvangsysteem – een systeem van leidingen waardoor stedelijk afvalwater wordt opgevangen en afgevoerd) wordt ingezameld en gezuiverd. Dat hoeft volgens de richtlijn echter niet bij agglomeraties met lozingen minder dan 2000 inwonerequivalenten of wanneer de aanleg van een openbaar riool niet gerechtvaardigd is uit milieuoogpunt, te weten: wanneer er geen voordelen te behalen zijn of wanneer aanleg buitensporig duur zou zijn. In die gevallen mag gebruik worden gemaakt van afzonderlijke systemen of van andere passende systemen waarmee dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt.

De Nederlandse regelgeving gaat al vele jaren, gelet op de specifieke Nederlandse situatie, verder dan de verplichting van de richtlijn stedelijk afvalwater:

- de zorgplicht geldt in beginsel voor het gehele grondgebied van Nederland;

¹ Idem de CAW in haar advies «Zicht op grondwater» (p. 23).

² Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135).

³ Hierop is onder andere gewezen door de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) in het rapport «Beheer van afvalwater», ECWM 2002/9, mei 2002, ISBN 90-75155-35-2.

- de provincie kan wel een ontheffing van de zorgplicht verlenen, maar alleen buiten de bebouwde kom, of wanneer de lozingen vanuit de bebouwde kom minder zijn dan 2000 inwonerequivalenten. De provincie kan dus (tijdelijk) een ontheffing verlenen voor het gebied waar de richtlijn stedelijk afvalwater geen verplichtingen geeft;
- de zorgplicht wordt uitsluitend als een rioleringszorgplicht gezien. De mogelijkheden die de richtlijn stedelijk afvalwater biedt om gebruik te maken van afzonderlijke systemen of andere passende systemen waarmee dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt, ontbreken in de huidige nationale regelgeving.

Bij de aanpak van lozingen in het buitengebied is in de praktijk behoefte ontstaan om in plaats van aanleg van een openbaar riool met afvoer naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie, alternatieve systemen toe te kunnen passen, zoals aanleg of beheer door een gemeente en/of een waterschap (afhankelijk van hun onderlinge afspraken) van installaties voor de individuele behandeling van afvalwater («overheids-IBA's»), waar maar een enkel huishouden of een beperkt aantal huishoudens op is aangesloten. Hierdoor wordt het mogelijk om in grotere delen van het buitengebied, namelijk ook daar waar aanleg van een openbaar riool niet doelmatig is, van overheidswege in verwijdering van afvalwater te voorzien, waardoor de burgers in het buitengebied niet zelf voor zuivering van het afvalwater hoeven te zorgen. Ook binnen de bebouwde kom liggen soms percelen, waarvan aansluiting ondoelmatig is en milieuhygiënisch onnodig, en waarbij toepassing van alternatieve systemen een adequate oplossing kan zijn.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater in artikel 10.33 Wm beperkt tot stedelijk afvalwater en tevens zodanig aangepast, dat deze voldoet aan de behoefte die in de praktijk bestaat. Met de zorgplicht wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht, dat de gemeente ook op een andere wijze dan door middel van aanleg van een klassiek rioolstelsel aan de zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater kan voldoen.

De vernieuwde regeling houdt het volgende in.

- De gemeente heeft een zorgplicht voor de inzameling door middel van een openbaar vuilwaterriool en het transport naar een zuiveringstechnisch werk van stedelijk afvalwater.
- De gemeente kan in plaats van aanleg en beheer van een openbaar vuilwaterriool ook gebruik maken van afzonderlijke systemen of andere passende systemen (zoals IBA's), indien daarmee eenzelfde graad van milieubescherming wordt bereikt. Dat eenzelfde graad van milieubescherming wordt bereikt, moet blijken uit het GRP.
- Indien de inzameling en transport van afvalwater in delen van het buitengebied niet doelmatig is, kan de gemeente van de provincie een ontheffing krijgen van de zorgplicht.

De vernieuwde regeling biedt dus verschillende mogelijkheden voor de aanpak van het afvalwater in het buitengebied. De keuze uit deze mogelijkheden ligt primair bij de gemeente.

De gemeente kan er voor kiezen om – in lijn met de regeling zoals die thans geldt – dat deel van het buitengebied waar aanleg van een openbaar vuilwaterriool doelmatig is, te rioleren en voor het overige deel van het buitengebied ontheffing te vragen van de provincie. De doelmatigheidsafweging ligt daarbij primair bij de gemeente, die immers de aanvraag om de ontheffing doet. De provincie toetst bij het verlenen van de ontheffing de door de gemeente gemaakte afweging. In de delen van het buitengebied waarvoor ontheffing wordt verleend, moeten

burgers en bedrijven zelf zorgen voor zuivering van huishoudelijk afvalwater. Zij moeten daarbij voldoen aan de relevante regelgeving met betrekking tot lozingen.

De gemeente kan echter ook kiezen voor de zogenaamde «verbrede zorgplicht», waarbij zij in het gehele buitengebied de zorg voor verwijdering van huishoudelijk afvalwater op zich neemt. Dit houdt in dat de gemeente, voor die gebieden waar aanleg van een openbaar vuilwaterriool niet doelmatig is, in plaats van het aanvragen van ontheffing van de zorgplicht ex artikel 10.33 Wm, zorgt voor plaatsing en beheer van IBA's. Daar waar IBA's worden geplaatst, sluit de gemeente met de lozers zo nodig overeenkomsten over de plaatsing, de toegankelijkheid, het betreden van een terrein, het beheer van de installatie, e.d. Het beheer van IBA's zal moeten plaatsvinden door de gemeente, de waterbeheerder of door een derde in opdracht van de gemeente. Het voorgestelde artikel 228a van de Gemeentewet biedt de gemeente vervolgens de mogelijkheid om de lozer financieel hetzelfde te behandelen als degene die wordt aangesloten op de riolering.

De afweging of riolering wel of niet doelmatig is, en de keuze van alternatieve systemen wordt vastgelegd in het GRP. De gemeente maakt deze keuze in overleg met het waterschap en de provincie. Hoewel het GRP niet formeel de goedkeuring behoeft van het waterschap, dient het waterschap op grond van artikel 4.23, eerste lid Wm wel betrokken te worden bij de voorbereiding van het plan. De provincie kan, waar dit nodig wordt geacht, op grond van artikel 4.24, Wm de gemeenteraad een aanwijzing geven met betrekking tot de inhoud van het GRP.

De betrokkenheid van de provincie en het waterschap is mede van belang met het oog op de keuze van de in te zetten zuiveringstechnische voorzieningen. De keuze daarvan vindt immers plaats in het kader van het uitwerken van de integrale planmatige aanpak. Uiteindelijk gaat het er om dat er in het buitengebied oplossingen voor het huishoudelijk afvalwater worden gerealiseerd die vanuit het oogpunt van milieu en volksgezondheid adequaat zijn en die geen onnodige maatschappelijke kosten met zich meebrengen.

De mogelijkheid die het voorgestelde tweede lid van artikel 10.33 biedt kan overigens ook worden toegepast indien de gemeente niet kiest voor de hierboven beschreven verbrede zorgplicht, maar in een deel van haar grondgebied waar geen ontheffing van de zorgplicht is verleend – eventueel zelfs in een deel van de bebouwde kom – voornemens is om in plaats van aanleg van het openbaar riool IBA's toe te passen. Ook dan is, doordat in plaats van afvoer door middel van het openbaar vuilwaterriool afvalwater uit de IBA's lokaal in het oppervlaktewater of op of in de bodem plaatsvindt, betrokkenheid van zowel waterschap als provincie gewenst.

De mogelijkheid voor een gemeente om in onderling overleg met een waterschap afspraken te maken over de uitvoering van bepaalde taken of onderdelen daarvan, evenals over het kostenverhaal in dat geval, blijft met de voorgestelde wetstekst bestaan. De gemeente blijft echter wel de verantwoordelijke instantie voor het instellen van de heffing zoals genoemd in het voorgestelde artikel 228a van de Gemeentewet (zie hiervoor verder paragraaf 8).

§ 5. Hemelwaterzorgplicht

algemeen

In de huidige situatie vindt afvoer van hemelwater veelal plaats gezamenlijk met huishoudelijk en bedrijfsafvalwater. Deze wijze van afvoer heeft echter enkele nadelen. De hoeveelheid water die ingezameld, getranspor-

teerd en gezuiverd moet worden neemt door het aandeel regenwater aanzienlijk toe. Dit brengt extra kosten met zich mee, terwijl het uit milieuhygiënisch oogpunt onnodig is om het regenwater op deze wijze te behandelen. Bovendien is het voor de doelmatigheid van het zuiveringsproces niet wenselijk om grote hoeveelheden schoon water naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie te leiden. Daarnaast is de bergende capaciteit van het rioelstelsel bij grote hoeveelheden regen veelal onvoldoende, waardoor er overstortingen optreden vanuit de riolering: lozingen naar het oppervlaktewater van een mengsel van ongezuiverd afvalwater en hemelwater. Overstortingen hebben een negatief effect op de waterkwaliteit en kunnen daardoor ook een bedreiging vormen voor de gezondheid van dieren en voor de volksgezondheid.

Het rijksbeleid is er dan ook op gericht dat voorzover inzameling en afvoer van hemelwater nodig is, dit bij voorkeur gescheiden van ander afvalwater plaats vindt. De feitelijke afweging van de haalbaarheid van gescheiden inzameling en afvoer dient op lokaal niveau gemaakt te worden. Deze problematiek is uitgebreid beschreven in de zogenoemde «regenwaterbrief» aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In paragraaf 4 is al toegelicht dat het huidige zorgplichtartikel in de Wm niet goed aansluit bij het hierboven genoemde beleid inzake het anders omgaan met hemelwater. Het is daarom duidelijker de zorgplicht voor hemelwater separaat vast te leggen. Met de hemelwaterzorgplicht wordt feitelijk geen nieuwe zorgplicht gecreëerd, maar wordt de bestaande afvalwaterzorgplicht gesplitst in een zorgplicht voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater enerzijds en één met betrekking tot afvloeiend hemelwater anderzijds.

De keuze om de zorgplicht voor het afvloeiend hemelwater toe te delen aan de gemeente hangt samen met het gegeven dat de afvoer van afvloeiend hemelwater in stedelijk gebied thans al door gemeenten plaatsvindt, mede doordat de aanpak van de hemelwaterproblematiek nauw is verweven met andere ingrepen en al bestaande verantwoordelijkheden in de stedelijke leefomgeving. Zo is de gemeente al belast met de rioleringszorgplicht en zo volgt uit de bouwregelgeving de plicht voor eigenaren van bouwwerken om voorzieningen voor de verzameling van afval- en hemelwater aan te leggen. Voor de, voor de oprichting van bouwwerken, vereiste bouwvergunning is de gemeente (reeds) het bevoegde gezag. Meer praktisch is van belang dat gemeenten, niet in de laatste plaats ingegeven door het streven naar het uitvoeren van maatregelen tegen de laagst maatschappelijke kosten, zoveel mogelijk «werk-met-werk» maken. Zo wordt de aanleg van nieuwe riolering niet zelden gecombineerd met het opnieuw bestraten of het saneren van verontreinigde grond.¹

reikwijdte zorgplicht

De hemelwaterzorgplicht heeft betrekking op het op een perceel verzameld hemelwater (van daken en verharde oppervlakken), waarvan de houder zich niet anders kan ontdoen dan door het aan de gemeente als «inzamelaar» over te dragen. De zorgplicht omvat in beginsel dan ook niet meer dan het door de gemeente aanbieden van een voorziening, waarin het hemelwater geloosd kan worden. Welke voorziening dit is maakt voor de zorgplicht niet uit (zo voldoet een gemengd riool ook, de perceelseigenaar kan het hemelwater immers kwijt), hoewel er beleidsmatig een voorkeur bestaat voor gescheiden rioleren. Deze voorkeur is niet vastgelegd in de hier voorgestelde zorgplicht, maar volgt uit het regenwaterbeleid en de hierin uitgesproken voorkeursvolgorde (zie ook paragraaf 10 van deze

¹ Zie voor een nadere motivering ook paragraaf 6 («grondwaterzorgplicht»).

toelichting). In die zin heeft de hemelwaterzorgplicht kenmerken van die voor de inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater; ook daarbij gaat het om het aanbieden van een voorziening. Het verschil is vooral dat bij de hemelwaterzorgplicht eerst wordt getoetst of de perceelseigenaar het hemelwater niet zelf kan afvoeren, terwijl het bij de afvalwaterzorgplicht juist niet de bedoeling is dat deze dat doet. Bij deze laatste zorgplicht wordt alleen actie van de perceelseigenaar verwacht wanneer het ondoelmatig is de voorziening door de gemeente aan te laten leggen en te beheren.

Uit het voorgaande volgt dat de reikwijdte van de zorgplicht voor het hemelwater wordt bepaald door de gebiedsbegrenzing enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van particulieren anderzijds. Op particulier terrein is primair de eigenaar verantwoordelijk voor de afvoer van hemelwater, bij voorkeur naar oppervlaktewater of in de bodem (infiltratie). Pas indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevraagd heeft de gemeente een taak om het afvloeiende hemelwater verder af te voeren vanaf de grens van het particuliere perceel. Welke maatregelen in redelijkheid voor rekening van de perceelseigenaar zijn, zal lokaal en zelfs per geval kunnen verschillen. In het gemeentelijk rioleringsplan zal door de gemeente duidelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen in beginsel van de perceelseigenaren worden verwacht, respectievelijk door de gemeente zelf zullen worden genomen. De zorg voor het beheer van afvloeiend hemelwater ziet daarnaast niet enkel op het afvloeiend hemelwater dat door particulieren ter inzameling wordt aangeboden, maar ook op het afvloeiend hemelwater van openbaar terrein.

nieuwe zorgplicht

De zorg voor het hemelwater dient, nu deze wordt afgesplitst van die voor het stedelijk afvalwater, als een zelfstandige taak te worden geformuleerd. Gekozen is in het voorgestelde art. 9a, eerste lid Wwh voor de formulering «de zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater». Hiermee wordt gesteld dat de gemeente een ontvangstplicht heeft ten aanzien van hemelwater dat een perceelseigenaar niet zelf kan afvoeren. Nadat hemelwater door de gemeente is ontvangen (van particulier en openbaar terrein), is het vervolgens aan de gemeente de afweging te maken op welke wijze het ingezamelde hemelwater wordt verwerkt. Het tweede lid van art. 9a van het wetsvoorstel bepaalt daartoe dat het ingezamelde hemelwater (in elk geval) kan worden geborgen, getransporteerd, nuttig toegepast, al dan niet na zuivering, kan worden teruggebracht op of in de bodem of in het oppervlaktewater, of kan worden afgevoerd naar een rwzi. Bij «nuttige toepassing» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bestrijding van verdroging of het aanvullen van het grondwaterniveau op plaatsen waar houten funderingspalen niet (meer) onder water staan.

Uiteindelijk wordt de keuze voor de wijze van omgaan met afvloeiend hemelwater op lokaal niveau bepaald als resultaat van een integrale afweging. Indien uit de afweging naar voren komt dat gescheiden afvoer van hemelwater de voorkeur verdient, kan dit geschieden door middel van een hemelwaterriool, als onderdeel van een gescheiden of verbeterd gescheiden rioolstelsel. Maar ook bovengrondse afvoer is mogelijk. Voor een gescheiden afvoer van hemelwater is nodig dat gemeenten (burgemeester en wethouders) zorgen voor de aanleg en beheer van openbare hemelwaterstelsels. Dit zijn voorzieningen voor de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater (niet zijnde een openbaar vuilwaterriool) op openbaar terrein, waarmee dit hemelwater wordt ingezameld, getransporteerd, nuttig toegepast of wordt teruggebracht in het milieu. Vervolgens dienen gemeenten (burgemeester en wethouders) met deze openbare hemelwaterstelsels te zorgen voor de afvoer van hemel-

water vanaf particuliere percelen indien gebruikers dit redelijkerwijs niet zelf kunnen afvoeren naar oppervlaktewater of bodem. Waar de aanleg van een hemelwaterstelsel noodzakelijk is, kan aan een aantal maatregelen worden gedacht: de aanleg van hemelwaterriolen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekratten of percolatievoorzieningen, zoals drainagekoffers, wadi's en infiltratiebekkens, of het aanleggen van een bergbezinkbassin.

De nieuwe wettelijke taak heeft het karakter van een zorgplicht, die zoveel mogelijk moet worden nagekomen. De woorden «zoveel mogelijk» duiden erop dat er van een inspanningsverplichting sprake is. Een zorgplicht geeft tevens aan dat gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben die aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is.¹

Om zulks ook tot uitdrukking te brengen in de wettelijke formulering is, aansluitend bij het karakter van de zorgplicht als hiervoor aangeduid, het begrip «doelmatig» opgenomen. Bij de concrete invulling van de zorgplicht hebben gemeenten beleidsvrijheid om op het lokale niveau de integrale afweging te maken op welke wijze het beste kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met de maatschappelijke lasten en de verschillende randvoorwaarden (zoals een duurzaam watersysteem, leefomgeving, functie van een gebied, milieu, volksgezondheid). Overleg met waterbeheerders en provincie is daarbij van belang. In het verlengde hiervan ligt dat gemeenten (gemeenteraad) in hun rioleringsplannen duidelijkheid scheppen ten aanzien van de vraag in welke mate van particularieren kan worden gevergd dat zij zelf zorgen voor de afvoer van afvloeiend hemelwater naar oppervlaktewater of bodem. Waar hemelwater al te zeer verontreinigd is en dit niet kan worden voorkomen, dient het ter plaatste gezuiverd te worden (via een IBA, een helofytenfilter, een zuiveringsfilter of een gelijksoortige voorziening) dan wel dient de afvoer naar de rwzi te worden bewerkstelligd of te worden gecontinueerd.

Voor een concrete invulling van de zorgplicht voor het hemelwater nemen gemeenten volgens het wetsvoorstel verder voortaan in hun rioleringsplan ook een onderdeel op ten aanzien van het door hen voorgestane beleid inzake de uitvoering van deze zorgplicht. Zie hiervoor verder: hoofdstuk 7 van deze toelichting.

§ 6. Grondwaterzorgplicht

algemeen: oplossen van grondwaterproblemen

Veel stedelijke gebieden worden geconfronteerd met grondwaterproblemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie (bestemming zoals blijkend uit het bestemmingsplan) te hoge of te lage grondwaterstand. Bij een voor de gebruiksfunctie te hoog grondwaterpeil kan er grondwateroverlast ontstaan, met name in de vorm van vochtige woonruimten en te natte tuinen. In de nulmeting stand van zaken stedelijke wateropgave geeft 40% van de gemeenten aan last te hebben van structureel te hoge grondwaterstanden, en 3% van de gemeenten van structureel te lage grondwaterstanden.² De overige 57% van de gemeenten heeft geen last van te hoge of te lage grondwaterstanden. In het overgrote deel van de gemeenten die overlast ondervinden van te hoge dan wel te lage grondwaterstanden (38 van de 43%), worden hiertegen maatregelen genomen. Indien gemeenten last hebben van te hoge of te lage grondwaterstanden, betekent dat uiteraard niet dat de problemen zich per se in het hele bebouwde gebied voordoen. Volgens in 2001 uitgevoerd onderzoek naar de grondwaterproblematiek in Nederland hebben zo'n 260 000 woningen te kampen met grondwateroverlast en circa 100 000

¹ Vergelijk het B4-rapport «Ruimte voor zorgplichten», Ministerie van Justitie, Den Haag 2004, p. 7, 8, 60.

² Stand van zaken stedelijke wateropgave, nulmeting, mei 2005. Rapport door SGBO, in opdracht van de VNG.

woningen ondervinden de gevolgen van een voor de gebruiksfunctie te lage grondwaterstand.¹

Grondwaterstandsproblemen kunnen in de praktijk verschillende oorzaken hebben: natuurlijke, waterhuishoudkundige en/of bouwkundige. Bij de natuurlijke factoren springen klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en intensere neerslagpatronen in het oog. Onder oorzaken van waterhuishoudkundige aard moet worden gewezen op een onvoldoende ontwatering, een te hoog of een te laag oppervlaktewaterpeil, een tekort aan ruimte voor oppervlaktewater, wijzigingen als gevolg van grondwateronttrekkingen en een teveel of juist een tekort aan infiltratie van hemel- en/of oppervlaktewater. Overigens kan vochtoverlast binnenshuis ook ontstaan door bouwkundige gebreken, de inrichting van percelen (hier speelt ook verkeerde beplanting een rol), slechte ventilatie, alsmede kapotte regenpijpen, waterleidingen of rioolaansluitingen van gebouwen.

De maatregelen om eventuele problemen aan te pakken, variëren naar gelang zij worden genomen in de bestemmings-, de inrichtings- of de beheersfase.² Kijkend naar de bestemmingsfase zijn de locatiekeuze en de toekenning van bestemmingen in bestemmingsplannen wezenlijk voor de vraag of er zich al dan niet grondwaterproblemen voor zullen doen. De watertoets speelt hier een cruciale rol. Voor wat betreft de inrichtingsfase zijn het goed bouw- en woonrijp maken van gronden en het feitelijke bouwproces doorslaggevend voor de vraag of zich mogelijk nadelige gevolgen voor zullen doen. In de beheersfase, ten slotte, is van belang dat de in de bestemmings- en inrichtingsfase gerealiseerde grondwaterstand zoveel mogelijk behouden wordt (beheer en onderhoud van de in de inrichtingsfase getroffen voorzieningen). Waar er zich dan toch nog grondwaterstandsproblemen voordoen, komen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen in aanmerking om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Doordat de grondwatersituatie in bebouwd gebied door zoveel verschillende factoren wordt beïnvloed, zijn ook veel verschillende partijen bij de problematiek betrokken: waterschap, provincie, gemeente en private partijen die op hun eigen terrein verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen (perceelseigenaren en gebruikers van private ruimte). Daarbij speelt ook de private bouw- en woonsector een rol. Uitgangspunt voor een doelmatige en duurzame aanpak van het grondwatervraagstuk is dat elk der partijen in voldoende mate rekening houdt met de randvoorwaarden die het grondwater stelt.

Ieder der partijen heeft ook een eigen verantwoordelijkheid waar het de grondwaterproblematiek betreft. In paragraaf 3 is een en ander uiteengezet. Geconcludeerd is dat er ten aanzien van de aanpak van grondwatergerelateerde problemen in het openbare bebouwde gebied lacunes bestaan. De CIW kent in dit verband, in het eerder al aangehaalde advies, de gemeente een belangrijke rol toe bij de aanpak van grondwaterproblemen. In lijn met dit advies hebben de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, zoals hiervoor al gememoreerd, aangekondigd dat zal worden bevorderd dat de zorgplicht voor stedelijk grondwater zo spoedig mogelijk wettelijk zal worden verankerd.³ De door dit wetsvoorstel geïntroduceerde grondwaterzorgplicht vormt de uitvoering van dit voornemen. Om de lokale lasten in de hand te houden, is ervoor gekozen de nieuwe grondwatertaak bij de gemeente – formeel: de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders – te beleggen. Deze keuze sluit aan bij haar rol en bestaande taken ten aanzien van de openbare ruimte en stedelijke ontwikkeling. Deze zijn in paragraaf 3 al beschreven.

¹ Grondwateroverlast in het stedelijk gebied uitgevoerd door KPMG/Grontmij in opdracht van Hoofdkantoor van de Waterstaat, Ministerie V&W, 2001.

² Dit onderscheid is ook aangehouden door de CAW in haar advies «Zicht op grondwater».

³ Aanhangsel Handelingen II 2004/05, nr. 158.

nieuwe zorgplicht

De nieuwe gemeentelijke zorgplicht, zoals verankerd in het voorgestelde art. 9b Wwh ziet op het in het openbare gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Van belang hierbij is dat er een goede afstemming wordt bewerkstelligd tussen de bestemming, de inrichting en het beheer van bebouwde gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond-)waterhuishouding. En wel op een zodanige wijze dat een duurzame leefbare omgeving ontstaat. Dit betekent dat gemeenten, vanaf de inwerkingtreding van de zorgplicht, zich zoveel mogelijk inspannen om structurele problemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie nadelige grondwaterstand in openbaar bebouwd gebied te voorkomen of te beperken. In de bestemmingsfase wordt de noodzaak van maatregelen onderkend op basis van de watertoets (ruimtelijke ordening); in de inrichtingsfase worden de noodzakelijke maatregelen gerealiseerd door middel van grondexploitatie en bouwvoor-schriften. Nieuw is dat voortaan door gemeenten, indien een grondwaterstand toch structureel nadelige gevolgen met zich meebrengt voor de gebruiksfunctie van gronden, binnen de grenzen van de doelmatigheid, maatregelen dienen te worden getroffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

De nieuwe zorgplicht in artikel 9b Wwh richt zich met name op het uitvoeren van maatregelen van waterhuishoudkundige aard in de openbare ruimte van het gemeentelijke gebied. Afhankelijk van de concrete situatie kunnen die bestaan uit het inzamelen, bergen, transporteren en het nuttig toepassen van schoon water zoals door het terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater van afgevoerd hemelwater en grondwater. Ook andere maatregelen die een gunstig effect op de grondwaterstand hebben zoals de verbetering van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoplaag en hydrologische compartimentering van de bodem door de aanleg van kleidammen of kleischermen kunnen oplossingen bieden in bestaande wijken waar zich problemen met grondwaterstanden voordoen en waar oppervlaktewaterpeilbeheer door het waterschap geen oplossing kan bieden. De eerder genoemde maatregelen kunnen de vorm hebben van een openbaar ontwateringsstelsel zoals horizontale of verticale drainagebuizen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekragen of percolatievoorzieningen (zoals drainagekoffers, wadi's en infiltratiebekkens). Overigens blijft ook afvoer van grondwater via een openbaar vuilwaterriool toegestaan. Er is dus een duidelijke parallel tussen de maatregelen ter verwerking van ingezameld hemelwater enerzijds en maatregelen met betrekking tot grondwater anderzijds.

Een openbaar ontwateringstelsel is een voorziening voor de inzameling en verdere verwerking van grondwater (niet zijnde een openbaar vuilwaterriool) op openbaar terrein waarmee grondwater wordt ingezameld, getransporteerd, nuttig toegepast of wordt teruggebracht in het milieu. Af te voeren grondwater kan afkomstig zijn van het openbare terrein en van particuliere percelen. Voor de verzameling op de particuliere percelen is de perceelseigenaar verantwoordelijk, voor de inzameling en het transport in het openbare terrein de gemeente. Het openbare ontwateringstelsel zorgt ervoor dat het af te voeren grondwater gebracht wordt naar hetzij een oppervlaktewater, hetzij de bodem (infiltratie elders), hetzij het riool. Omdat niet al het af te voeren grondwater schoon genoeg is om direct te lozen op het oppervlaktewater of in de bodem zal soms een lichte zuivering nodig zijn. Het gemeentelijke ontwateringstelsel kan daarom ook zuiveringsschakels omvatten zoals een helofytenfilter of een zuiverings-

filter. Te verontreinigd grondwater zal naar een rioolwaterzuiveringsinrichting moeten worden afgevoerd.

Bij de eventuele aanleg van een openbaar ontwateringstelsel of de eerdergenoemde andere voorzieningen hoort vanzelfsprekend een adequaat beheer van deze voorzieningen. Met beheer wordt in dit geval bedoeld dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat de voorzieningen, evenals bij vuilwaterriolen en hemelwaterstelsels het geval is, zo goed mogelijk functioneren tegen zo laag mogelijke kosten. Tot het beheer behoren in ieder geval onderhoud, regelmatige inspectie, tijdige vervanging en financiële reserveringen. De vergelijking met de rioleringszorgplicht van art. 10.33 gaat hier dan ook op.

elementen zorgplicht

De nieuwe zorgplicht richt zich op het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Eén en ander voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en deze niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. De essentiële elementen uit de zorgplicht, bepalend voor de reikwijdte, worden hieronder nader toegelicht.

Maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied

De zorgplicht is van toepassing op de openbare ruimte, dus vanaf de particuliere-perceelsgrens. Met maatregelen op of in het openbaar terrein kunnen problemen op particuliere percelen zijn verholpen. Er zijn echter ook situaties waarin dergelijke maatregelen niet afdoende of niet doelmatig zijn om dergelijke problemen te verhelpen en afvoer van grondwater noodzakelijk is. In die gevallen wordt het af te voeren grondwater dat door particulieren (huishoudens en bedrijven) aan de perceelsgrens wordt aangeboden, verzameld en getransporteerd door middel van een openbaar ontwateringstelsel, dan wel, indien uit de gemeentelijke doelmatigheidsafweging blijkt dat er geen andere optie voorhanden is, door middel van een (al aanwezig) vuilwaterriool. De vergelijking met de in paragraaf 5 behandelde hemelwaterzorgplicht gaat hier op. In vergelijking met de situatie tot nu toe, biedt de invoering van een rioolheffing met een bestemmingskarakter meer mogelijkheden om specifieke maatregelen te bekostigen (zie hierna paragrafen 8 en 12) dan tot nu toe het geval is.

Gelet op de verantwoordelijkheden van particulieren zoals al eerder aangeduid, strekt de zorgplicht niet zover dat gemeenten ook gehouden zijn maatregelen te nemen op percelen die in particulier eigendom zijn.¹ Eigenaren dienen zelf te zorgen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. Zij dienen in dat kader zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te treffen. Indien er sprake is van gronden in particulier eigendom die tegelijk wel een openbare functie hebben voor bijvoorbeeld het wegverkeer, prevaleert dit laatste boven het particuliere eigendom. Het particuliere eigendom zondert deze grond dan niet uit van de zorgplicht.

Waar het de «grondwaterzorgplicht» voor het openbare terrein betreft, gaat deze enkel op indien en voorzover er geen ander overheidslichaam verantwoordelijkheid draagt. Zo kan het waterschap – dit zal zeker gelden in het buitengebied – op indirecte wijze invloed uitoefenen op de grondwaterstand, en is de provincie op grond van de Gww belast met de vergunningverlening met betrekking tot grondwateronttrekkingen, hetgeen eveneens van invloed kan zijn op het niveau van het grondwater. In hoeverre de gemeentelijke grondwaterzorgplicht ook in kleine woon-

¹ Zie over de verantwoordelijkheden van particulieren paragraaf 3 van deze toelichting.

kernen zal leiden tot het moeten treffen van maatregelen door de gemeente is afhankelijk van de doelmatigheidsvraag, zoals deze verderop wordt beschreven. Verwacht mag echter worden dat de gemeentelijke zorgplicht in de praktijk vrijwel uitsluitend gevolgen zal hebben voor de grotere meer stedelijke agglomeraties. Zeker waar het de kleinere kernen in het buitengebied betreft, geldt de gemeentelijke zorgplicht als een aanvullend beheersinstrument ten opzichte van het instrumentarium dat de andere overheidsorganen ter beschikking staat. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden, zijn hierbij cruciaal.

Alleen structurele problemen

De gemeente dient maatregelen te treffen om de structurele beperking van de gebruiksfunctie van de grond als gevolg van grondwaterproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Er is sprake van aantasting van de gebruiksfunctie wanneer het normale gebruik wordt belemmerd.¹ Gedoeld wordt hier op de bovengrondse gebruiksfuncties (zoals wonen, werken en infrastructuur). Hoewel ook parkeergarages, tunnels en andere (grotendeels) ondergrondse bouwwerken kunnen lijden onder de gevolgen van grondwateroverlast, ziet het wetsvoorstel hier niet op. Overlast in geval van ondergrondse bouwwerken vraagt vooral om bouwkundige oplossingen, het realiseren van een voor dergelijke constructies geschikte ontwateringsdiepte is feitelijk geen optie, dat zou namelijk betekenen dat in dergelijke gevallen een ontwateringsdiepte van enkele meters gerealiseerd zou moeten worden.

Bewust is er bij de formulering van de zorgplicht vanuit gegaan dat de nadelige gevolgen van de grondwaterstand *structureel* moeten zijn. Klimatologische omstandigheden (waaronder calamiteiten zoals extreme neerslag en overstroming door rivieren) kunnen leiden tot een tijdelijk hogere grondwaterstand. De gebruiksfunctie wordt daardoor weliswaar tijdelijk verminderd, maar dat betekent niet dat deze ook op de langere termijn wordt aangetast. Hiermee wordt een zeker (normaal maatschappelijk) risico bij de perceelseigenaar gelaten: *incidentele* gevallen van overlast blijven voor zijn of haar rekening. Incidenteel zal de perceelseigenaar een zekere mate van wateroverlast moeten accepteren c.q. daartegen zelf maatregelen dienen te treffen.²

In welke gevallen kan worden gesproken van structurele grondwaterproblemen, kan niet worden bepaald op rijksniveau, omdat de waterhuishoudkundige omstandigheden in heel Nederland daarvoor te zeer van elkaar verschillen. Zo mogen de inwoners in veengebieden wat vaker hoge grondwaterstanden verwachten dan ingezetenen op de meer hoog en droog gelegen gronden. Problemen door te lage grondwaterstanden doen zich met name voor in sommige laaggelegen gebieden in het westelijk en noordelijk deel van het land. Het wetsvoorstel voorziet hierin door van gemeenten te vragen om bij de concrete invulling van hun zorgplicht in het GRP rekening te houden met de lokale omstandigheden. Hierop wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

De bestemming van gronden

De aan de grond gegeven bestemming (zoals deze blijkt uit het bestemmingsplan) speelt een belangrijke rol bij de concretisering van de zorgplicht. Hoe gemeenten de invulling daarvan vorm willen geven, wordt aan henzelf overgelaten. Een mogelijke manier kan zijn, zeker bij nieuwbouw, om een bepaalde ontwerp-ontwateringsdiepte te kiezen, zoals deze nog wel voorkwamen in de gemeentelijke bouwverordeningen van vóór de inwerkingtreding in 1992 van het Bouwbesluit (toen overigens nog als droogleggingsnormen aangeduid). Dergelijke ontwerpnormen kunnen maatgevend zijn bij ingrepen in de openbare ruimte, bouw- en woonrijp maken, de inrichting van nieuw stedelijk gebied en, indien klachten

¹ Vgl: KPMG/Grontmij (2001), p. 16 en CIW (2004), par. 2.1.

² Vergelijk ook het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie Tielrooij, 2000), hoofdstuk 4, p. 35, waar over het versterken van de eigen zorgplicht van individuen, bedrijven en afzonderlijke overheden wordt gesproken.

optreden, indicatief zijn voor de ernst van grondwateroverlast. Van belang hierbij is wel dat van gemeenten niet wordt verwacht dat een bepaalde grondwaterstand wordt vastgelegd of gegarandeerd. Eerder is al geconstateerd dat het grondwater zich niet zo gemakkelijk laat beheersen. In dat licht moet ook de inspanningsplicht worden gezien, waarop verderop in deze paragraaf nader wordt ingegaan.

Ook kan in de ontwerp- en bouwfase rekening worden gehouden met de randvoorwaarden zoals die door de (grond-)waterhuishouding worden gesteld («anders bouwen»). Zo is het mogelijk om via bestemmingplanvoorschriften paal en perk te stellen aan ondergrondse constructies, zoals bijvoorbeeld parkeergarages en tunnels, maar bijvoorbeeld ook kelders en kruipruimtes. Overigens zijn er bij «anders bouwen» veel meer mogelijkheden om bij bouwontwerpen rekening te houden met de ter plaatse aanwezige waterhuishouding.

Voorkomen en beperken

Met de formulering van de nieuwe zorgplicht die de bestaande verantwoordelijkheden zal aanvullen, wordt tot uiting gebracht dat gemeenten in de toekomst structurele grondwateroverlast zoveel mogelijk dienen te voorkomen en eventueel nadelige gevolgen te beperken, op de manier en volgens de grenzen zoals hiervoor uiteen gezet. Het verdient uiteraard de voorkeur te voorkomen dat grondwaterproblemen überhaupt ontstaan, door al in de fasen van het bestemmen en inrichten rekening te houden met het grondwater. Indien grondwaterproblemen daarmee niet kunnen worden voorkomen en er toch structurele overlastproblemen ontstaan, brengt de nieuwe taak van gemeenten voortaan met zich mee dat gemeenten in openbaar gemeentelijk gebied maatregelen treffen, voor zover deze doelmatig zijn. Daarmee kan in de beheersfase de overlast alsnog worden weggenomen of beperkt.

Inspanningsplicht

Evenals ten aanzien van het hemelwater is gebeurd, is ook hier gekozen voor een taak in de vorm van een zorgplicht. Daarbij spelen dezelfde factoren een rol: de taak heeft het karakter van een inspanningsverplichting, waarbij gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben de aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is.¹ Alleen al omdat het grondwaterpeil geen eenvoudig te sturen beheersobject is, kan de zorgplicht voor gemeenten niet meer inhouden dan een inspanningsplicht. Overigens hebben ook veel andere taken in het kader van art. 21 Grondwet een dergelijk karakter. Dit grondrecht, dat het recht op de bewoonbaarheid van Nederland biedt, heeft immers het karakter van een sociaal grondrecht; daarbij kan de overheid wel worden aangesproken op de plicht zoveel als mogelijk is dit recht te verwezenlijken, maar is er geen sprake van een klassiek in rechte afdwingbaar recht.

Doelmatigheid van maatregelen

Evenals bij de zorg voor het vuilwater en het hemelwater het geval is geeft ook hier de term «doelmatig» in de zorgplicht duidelijk aan dat de gemeenten bij de concrete invulling en uitoefening van hun zorgplicht beleidsvrijheid hebben. De grondwatertoestand kan op regionaal, lokaal en nog kleiner niveau (wijk- of zelfs perceelsniveau) zeer verschillend zijn. Het is daarom van belang dat ook op regionaal en lokaal niveau kan worden gezien of er problemen zijn, zo ja, welke en in welke omvang. Hetzelfde geldt voor de afweging op welke manier wordt omgegaan met af te voeren grondwater of aan te voeren water en op welke wijze de beschikbare middelen worden ingezet. Ofwel, zoals de CAW het heeft verwoord: «De zorgplicht betekent niet automatisch dat elke gemeente ineens en overal ontwateringsmiddelen moet aanleggen. Daar waar geen

¹ Vergelijk het B4-rapport Ruimte voor zorgplichten, Ministerie van Justitie, Den Haag 2004, pp. 7, 8 en 60.

overlast is of dreigt, is de aanleg van ontwateringsmiddelen immers niet doelmatig. En daar waar wel overlast is geconstateerd, is de doelmatigheidsvraag eveneens aan de orde. Daarbij dienen de financiële implicaties, de omvang en de duur van de problemen in de afweging te worden betrokken, alsmede de verschillende mogelijke oplossingen om grondwateroverlast tegen te gaan.» Zo is het, gelet op het streven naar deregulering en naar ruimte voor vasthouden van water, niet wenselijk in het bebouwde gebied een uiterst kostbare regulering van grondwaterstanden voor te schrijven.

Bij het benaderen van het grondwatervraagstuk dient derhalve per situatie te worden gezien welke maatregelen het meest doelmatig zijn. Bij deze afweging komt betekenis toe aan de aard, de omvang, de schaal en de duur van te verwachten of ontstane problemen. Hierbij moet erop worden gewezen dat de hier bedoelde zorgplicht zich beperkt tot waterhuishoudkundige maatregelen op en in het openbare terrein. Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceelseigenaren.

§ 7. Het «verbrede» gemeentelijke rioleringsplan

Op grond van het voorgestelde artikel 4.22 Wm dienen gemeenten in hun GRP naast de reeds bestaande planverplichting voor de riolering ook expliciet aandacht te besteden aan hun nieuwe zorgplichten voor grond- en hemelwater.

Burgemeester en wethouders bereiden het GRP voor, waarna de vaststelling door de gemeenteraad geschiedt.

Het GRP zal ten minste een overzicht bevatten van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en de voorgenomen maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van de grondwaterstand. Uiteraard is dit laatste alleen aan de orde indien zich in een gemeente daadwerkelijk grondwaterproblemen voordoen. Ook dient een overzicht te worden opgenomen van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten. In de kostenparagraaf van het GRP maakt de gemeente alle directe en indirecte rioleringskosten inzichtelijk. In de kostendekkingsparagraaf van het GRP zal het gemeentebestuur aan moeten geven hoe de gemeente de in beeld gebrachte kosten gaat dekken. In het plan moet ook tot uitdrukking worden gebracht welk afwegingskader wordt gebruikt bij de uitvoering van de diverse zorgplichten. Gemeenten hebben hierbij een zekere beleidsvrijheid, zij het dat duidelijk moet worden wat wel en wat niet van de gemeente kan worden verwacht waar het de concretisering van de zorgplichten betreft.

In het kader van de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel zal worden bepaald dat de nieuwe tekst van artikel 4.22 Wm na vijf jaar in werking zal treden. Na die periode zal het GRP dus een onderdeel moeten bevatten waarin wordt ingegaan op de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater en aan de uitwerking van de grondwaterzorgplicht. Eerdere aanpassing, eventueel gefaseerd, is natuurlijk ook mogelijk. Het wetsvoorstel stelt geen eisen aan tempo en omvang van de feitelijke investeringen. Hiermee is bedoeld gemeenten de ruimte te laten voor een gefaseerde aanpak, rekening houdend met de te genereren middelen. In het plan moet wel worden aangegeven wat kan worden verwacht ten aanzien van aanleg, onderhoud en vervanging, financiële reserveringen en inspectie.

Uit het «verbrede GRP» en daarop gebaseerde nota's en uitvoeringsplannen moet, waar het de grondwaterstandsproblematiek betreft, ook kunnen worden opgemaakt wanneer kan worden gesproken van structu-

rele grondwaterstandsproblemen, zodat particulieren kunnen weten in welke situaties zij van de gemeente maatregelen mogen verwachten (althans voor zo ver maatregelen doelmatig te treffen zijn). Daarbij kunnen factoren als de omvang en de duur van de overlast een rol spelen, het aantal getroffen percelen, evenals de functie en de hydrologische toestand van het betrokken gebied. Daarnaast verdient het aanbeveling inzicht te geven in de gewenste ontwateringsdiepte die in een gebied wordt beoogd. Hiermee wordt niet bedoeld dat er een te garanderen vaste grondwaterstand wordt bepaald. Deze varieert immers sterk in tijd en in ruimte in het stedelijk gebied en is als zodanig niet volledig te beheersen. Van belang is dat uit het rioleringsplan duidelijk wordt wat de gemeente mede met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving beoogt te bewerkstelligen met de aanpak van structurele grondwaterstandproblemen.

Op de rol van het GRP bij de zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater is reeds ingegaan in paragraaf 4 van deze toelichting.

§ 8. Bekostiging gemeentelijke watertaken: «van rioolrecht naar rioolheffing»

In het NBW is in artikel 18, tweede lid, aangekondigd dat het Rijk in samenspraak met het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), VNG en UvW zorg zal dragen «voor een wijze van bekostiging en financiering waarbij rekening wordt gehouden met de wateropgave voor het regionale watersysteem, en waarbij onder andere gedacht wordt aan de invoering van een watersysteemheffing, zuiveringsheffing en voor de stedelijke opgave aan het aanpassen van de rioolheffing». Tijdens het algemeen overleg op 30 juni 2004 over het kabinetsstandpunt inzake het interdepartementale beleidsonderzoek (hierna: IBO) bekostiging van het regionale waterbeheer en door het aanvaarden van de motie Van der Staaij en Geluk heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om duidelijkheid te verschaffen omtrent het toekennen van het benodigde gemeentelijk instrumentarium ter financiering van de gemeentelijke watersysteemtaken.^{1, 2} Dat heeft geleid tot een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2004. Hij kondigde in die brief aan te zullen bevorderen dat een voorstel van wet bij de Staten-Generaal zou worden ingediend dat voorziet in een verbreding van het huidige rioolrecht tot een rioolheffing ten behoeve van de bekostiging van de gemeentelijke watertaken.

kosten gemeentelijke wateropgaven

Het oplossen van knelpunten met betrekking tot grondwater en hemelwater in bestaand stedelijk gebied vergt een langlopende bestuurlijke en financiële inspanning. De kosten van de stedelijke watertaken zullen stijgen door de te treffen maatregelen. Op dit moment kunnen de gemeenten alleen de kosten ter zake van de taken met betrekking tot het afvalwater (huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater, en ander water zover dit afgevoerd wordt samen met het afvalwater door middel van het riool) rechtstreeks uit een heffing bekostigen. Het gaat dan om het rioolrecht. Dit is een retributie gebaseerd op artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Gemeentewet. Voorheen konden gemeenten aanspraak maken op de verfijningsuitkering riolering uit het gemeentefonds. Deze aanvragen bevinden zich momenteel in de aflopende fase. Gemeenten met een slechte bodem krijgen thans door middel van het gemeentefonds compensatie voor (een deel van de) meerkosten, als gevolg van die slechte bodem.

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 428, nr. 1.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 428 nr. 2 en Handelingen II 2003/04, 91-5913.

De gemeenten hebben beleidsvrijheid in de keuze van het bekostigingsinstrument voor de riolering. In 2005 werd de riolering op de navolgende wijze bekostigd:

- ca. 41% van de bevolking woont in een gemeente waar alleen een gebruikerstarief voor het rioolrecht wordt gehanteerd;
- ca. 35% van de bevolking woont in gemeenten waar alleen een eigenarentarief voor het rioolrecht wordt gehanteerd;
- ca. 17% van de bevolking woont in gemeenten waar zowel een eigenaren- als gebruikerstarief voor het rioolrecht wordt gehanteerd;
- ca. 6 % van de bevolking betaalt geen rioolrecht.

In het geval van de laatste groep wordt het rioleringsbeheer geheel uit de algemene middelen bekostigd. In ca. 30% van de gemeenten die wel een rioolrecht heffen is het tarief niet kostendekkend en worden de wateropgaven deels ook uit de algemene middelen gefinancierd. Aanleg van riolering in nieuw te ontwikkelen stedelijk gebied wordt doorgaans uit de grondprijs gefinancierd.

Het retributiekarakter van het rioolrecht impliceert dat de dienst die een gemeente levert gekoppeld moet kunnen worden aan het individuele profijt van de burger. Een gemeente moet echter ook maatregelen kunnen nemen die het collectief belang dienen zoals het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater en het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming. De gemeente heeft op dit moment bijvoorbeeld voor het anders omgaan met afvloeiend hemelwater en de verwerking van ingezameld grondwater geen adequaat bekostigingsinstrumentarium beschikbaar. Een verbrede financieringsstructuur voor de gemeentelijke wateropgaven is daarom noodzakelijk.

Dit wetsvoorstel bevat daarom ook een voorstel tot het creëren van een nieuwe rioolheffing in een nieuw, in de Gemeentewet in te voegen, artikel 228a, uit de opbrengst waarvan de in dit wetsvoorstel bedoelde taken kunnen worden bekostigd. Uiteraard met de kanttekening dat de heffing dus maximaal kostendekkend mag zijn. De nieuwe rioolheffing treedt in de plaats van het huidige rioolrecht. De gemeenten krijgen er per saldo dus geen extra heffing bij; het huidige bekostigingsinstrument wordt aangepast aan de bredere taakinfilling.

Waar het huidige rioolrecht een retributiekarakter heeft voor de bekostiging van door de gemeente te verlenen diensten of het gebruik van gemeentelijke voorzieningen, heeft deze nieuwe gemeentelijke heffing het karakter van een bestemmingsheffing waarmee kosten kunnen worden verhaald om collectieve maatregelen te treffen die de gemeente noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen ten aanzien van hemelwater en grondwater. Het uitgangspunt van de nieuwe heffing is om gemeenten in staat te stellen de kosten te verhalen die gepaard gaan met de gemeentelijke wateropgave.

één of twee heffingen

In het kabinetsstandpunt IBO «Bekostiging van het regionale waterbeheer» is gesteld «dat er vanwege het verschil in rationaliteit voor de financiering van het waterbeheer een onderscheid dient te worden gemaakt tussen watersysteem en waterketen en dat het wenselijk is dit onderscheid in de praktijk te effectueren. Daarom zal het beleid gericht zijn op het nastreven van financiële ontvlechting van de waterketen en het watersysteem.» Het kabinet stelt echter ook dat «de kosten gemoeid met regenwaterafvoer (...) hierbij een apart punt (vormen) omdat de afvoer van regenwater op dit moment ook fysiek nog in belangrijke mate

vervlochten is met de waterketen. Fysieke ontvlechting brengt hoge kosten met zich en het zal nog vele jaren duren voordat het einddoel bereikt is. In de overgangsfase, waarbij er sprake is van een afnemende fysieke vervlechting, zullen de mogelijkheden van financiële ontvlechting in overleg met de betrokken partijen nader worden geëxploreerd.»

In lijn met dat kabinetsstandpunt gaat het onderhavige wetsvoorstel uit van een onderscheid tussen de waterketen en het watersysteem (artikel 228a, eerste lid, onderdelen a en b, Gemeentewet). Het wetsvoorstel biedt de gemeente daarbij een keuze tussen één of twee heffingen. Deze keuze heeft de volgende achtergrond: voor de bekostiging van de riolering hanteert circa 75% van de gemeenten thans slechts een gebruikers- of een eigenarenheffing (zie ook hierboven, onder het hoofd «kosten gemeentelijke wateropgaven»). Deze keuze ligt voor de hand omdat inzameling en transport van huishoudelijk bedrijfsafvalwater, hemelwater en grondwater nog steeds via een overwegend gemengd rioolstelsel plaats vindt. Het wetsvoorstel biedt de gemeente de mogelijkheid om ook in de toekomst uitgaande van de huidige praktijk met één heffing te blijven werken, waaruit zowel de gemeentelijke waterketen als watersysteemkosten worden bekostigd. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel geen wijziging te brengen in de praktijk dat gemeenten zowel gebruikers als eigenaren dan wel slechts één van beide categorieën als belastingplichtigen voor de heffing aanwijzen.

Bij uitvoering van de gemeentelijke watertaken zal in de toekomst gelet op de hiervoor beschreven beleidsuitgangspunten naar verwachting vaker gekozen worden voor een fysieke scheiding van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater aan de ene kant, en hemelwater en ingezameld grondwater aan de andere kant. Het wetsvoorstel biedt daarom de gemeenten ook de mogelijkheid om met twee heffingen te werken. Naast een heffing voor het waterketendeel, die voor huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater voortborduurt op de huidige wijze van heffen, kan een heffing worden ingesteld voor het watersysteemdeel.

Zoals hiervoor reeds aangegeven is de fysieke scheiding van de waterketen en het watersysteem een geleidelijk proces dat vele jaren zal duren. Het wetsvoorstel laat het aan de gemeente over of en wanneer in dit geleidelijke traject gekozen wordt voor de financiële ontvlechting van de waterketen en het watersysteem in twee heffingen. Hierbij wordt tevens aan de gemeentelijke afweging overgelaten, hoe deze ontvlechting in een specifiek geval wordt vormgegeven. Het in detail uitwerken hoe de ontvlechting moet geschieden zou geen recht doen aan de veelheid van situaties die in het geleidelijke proces van fysieke ontvlechting in de praktijk zullen voorkomen en zou daarnaast kunnen leiden tot onbedoelde lastenverschuivingen.

belastingplichtige en heffingsgrondslag

Voor de nadere invulling van de heffing wordt beoogd aan te sluiten bij de criteria zoals die door middel van de wet tot wijziging van de materiele belastingbepalingen in de Gemeentewet (Stb. 1994, 419 en 420) zijn vastgelegd in de Gemeentewet (artikelen 216 tot en met 219). Concreet betekent dit dat gemeenten, net zoals bij het huidige rioolrecht, door middel van een eigen belastingverordening de heffing nader vormgeven. Het bepalen van de belastingplichtige, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf etcetera wordt aldus overgelaten aan het lokale bestuur. Dit om het de gemeenten mogelijk te maken zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het systeem dat zij gebruiken voor de heffing van het rioolrecht. Hiervoor is gekozen omdat dit een aantal voordelen heeft. De belangrijkste voordelen zijn dat door aan te sluiten bij de huidige manier van

heffen lastenverschuivingen worden vermeden en de invoering van deze verbrede heffingsbevoegdheid administratief eenvoudig kan plaatsvinden.

In de modelverordening van de VNG zal een aantal mogelijkheden van de heffingsmaatstaven die in de praktijk zijn getoetst worden uitgewerkt. Te denken valt aan:

- vast bedrag per eigendom;
- bedrag afhankelijk van waterverbruik;
- bedrag afhankelijk van de grootte van een huishouden;
- vast bedrag vermeerderd met een toeslag voor hoeveelheid waterverbruik;
- bedrag afhankelijk van lengte van het riool langs het perceel;
- bedrag afhankelijk van het verharde oppervlak van een perceel, etc.

Bij de keuze voor enerzijds een heffing voor het watersysteemdeel en anderzijds een heffing voor het waterketendeel is een combinatie van bovengenoemde opties mogelijk. Hierbij zijn gemeenten vrij in de keuze van de belastingplichtige. Ook heeft een gemeente de mogelijkheid het tarief te differentiëren naar de aard van het eigendom dat op de riolering is aangesloten, bijvoorbeeld differentiatie tussen niet-woningen en woningen.

De gemeenteraad gebruikt de begroting voor zijn kaderstellende en controlerende taak; de paragraaf lokale heffingen maakt daar onderdeel van uit. Conform de artikelen 9 en 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt in de gemeentelijke begroting de beleidslijn voor de gemeentelijke heffingen vastgelegd. In de verplichte paragraaf lokale heffingen worden de geraamde inkomsten, het beleid (zoals de keuze voor belastingplichtige en de heffingsmaatstaf), een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen en een aanduiding de lokale lastendruk gegeven. Dit geldt ook voor de hier bedoelde heffing. Bovendien geven gemeenten ook inzicht in de kosten van onderhoud per categorie kapitaalgoed (paragraaf onderhoud kapitaalgoederen). Inzicht in de investeringen maken uiteraard ook onderdeel uit van de begroting (uiteenzetting financiële positie) en de jaarstukken (de balans). Uitgangspunt voor de juistheid van de kostenraming ten behoeve van de heffing is dat de gemeentelijke begroting leidend is.

bekostiging van taken

De gemeentelijke watertaken die uit de heffing bekostigd mogen worden, zijn de taken die betrekking hebben op:

- de inzameling, berging en transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater en op de zuivering van huishoudelijk afvalwater door middel van kleinere individuele installaties voor de behandeling van afvalwater (IBA);
- de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater: de inzameling, berging, transport, nuttige toepassing of al dan niet na zuivering brengen in het oppervlaktewater of op of in de bodem van afvloeiend hemelwater; en
- het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming: de inzameling, berging, transport, nuttige toepassing of terugbrengen in het oppervlaktewater of op of in de bodem van grondwater, alsmede verbetering van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoplaag of hydrologische compartimentering van de bodem.

De in de vorige alinea genoemde taken kunnen gecombineerd worden uitgevoerd zodat op een doelmatige wijze het beoogde effect op het watersysteem (oppervlaktewater en grondwater) wordt bereikt. Hierbij kan

worden gedacht aan de bestrijding van lage grondwaterstanden door infiltratie van (elders of ter plekke) ingezameld hemelwater en grondwater. Ook het vervangen van lekke vuilwater- en hemelwaterrioleringen die tot ongewenste grondwaterpeilverlaging aanleiding geven, zijn maatregelen die bekostiging uit de heffing rechtvaardigen. Zoals al aangegeven in paragraaf 6 zijn kosten gemoeid met het waterdicht maken van kelders (bij hoge grondwaterstanden) en het herstel van houten funderingspalen van woningen (bij lage grondwaterstanden) bouwkundige kosten die voor rekening van de perceelseigenaren dienen te komen. Dit type maatregelen kan dus niet door de gemeente uit de heffing worden bekostigd.

Ook kosten voor voorzieningen die de gemeente op grond van de Wvo moet treffen ten behoeve van de bescherming van het oppervlaktewater en in zoverre deze samenhangen met het gebruik van de gemeentelijke stelsels voor stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater, kunnen worden bekostigd uit de voorgestelde rioolheffing. Voorbeelden daarvan zijn voorzieningen voor de beperking van vuiluitworp door middel van overstortdrempels van gemengde stelsels, voorzieningen zoals helofytenfilters ter beperking van verontreinigingen in relatief schone hemelwaterlozingen, ruiming van rioolslib uit bezinksloten en -bassins, maar ook betaling van leges voor door de waterbeheerder aan de gemeente verleende vergunningen enz. Kosten, voorzover die samenhangen met het onderhoud van gemeentelijke oppervlaktewateren en vaarwegen, zoals baggeren en onderhoud van oevers, worden niet uit de rioolheffing bekostigd. Deze kosten hebben geen relatie met het gebruik van de gemeentelijke rioleringsstelsels voor afvalwater, hemelwater en grondwater.

kosten

Welke kosten met behulp van deze rioolheffing kunnen worden gedekt, ligt in het verlengde van het kostenverhaal van het huidige rioolrecht. De nieuwe heffing richt zich echter ook op instandhouding en verbetering van collectieve voorzieningen, ook waar het bijvoorbeeld vervanging betreft van gemengde door gescheiden rioolstelsels.

De aanleg- of vervangingskosten van een vuilwaterriool, hemelwaterstelsel of een ontwateringstelsel kunnen worden gedekt uit deze heffing. Net als in de situatie van de huidige bekostiging door middel van rioolrecht, kan nieuwe aanleg ook geheel of gedeeltelijk worden verhaald op degenen die specifiek profijt hebben van de aanleg. Bij stadsuitbreiding kunnen de aanlegkosten van het stelsel bijvoorbeeld worden verrekend door middel van een bijdrage op grond van de exploitatieovereenkomst. De kosten voor de gemeente voor installatie en beheer van een IBA worden beschouwd als alternatief voor een gemeentelijk vuilwaterriool en kunnen daarom uit de rioolheffing worden bekostigd.

De kosten die betrekking hebben op beheer en onderhoud omvatten vervanging en renovatie, exploitatie (pompkosten, reinigingskosten), onderzoek (zoals inspectie) en het beheer van gegevensbestanden. Personeels- en huisvestingskosten die direct zijn toe te rekenen aan deze werkzaamheden en de planvorming daarvoor zijn inbegrepen. De kosten voor de inning van de rioolheffing (perceptiekosten) kunnen eveneens worden verhaald.

Alleen die kosten die direct of indirect te maken hebben met de taken genoemd in artikel 228a, onderdelen a. en b, kunnen uit de heffing worden bekostigd.

Voorbeelden van directe kosten, kosten voor activiteiten die direct verband houden met de taken genoemd in artikel 228a, zijn:

- kapitaallasten van investeringen in bijvoorbeeld het rioolstelsel (vervanging, renovatie, afkoppelen);
- personeelslasten van o.a. ambtenaren belast met onderhoud aan vuilwaterstelsel, hemelwaterstelsel en grondwaterstelsel;
- kosten van onderhoudsmateriaal;
- uitvoeringskosten ten gevolge van uitvoering van de heffing.

Voorbeelden van indirecte kosten, kosten voor activiteiten die indirect verband houden met de taken, genoemd in artikel 228a, zijn:

- een deel van de loonkosten van beleidsambtenaren;
- een deel van de kosten van het voeren van de salarisadministratie;
- een deel van de huisvestingskosten van de gemeente;
- een deel van de kosten als portokosten, reprotoeken, literatuurkosten, etc.;
- een deel van kosten zoals straatvegen, kolken zuigen etc.

Al deze indirecte en directe kosten worden in de begroting toegerekend aan de kostendragers. Deze toerekening wordt gevisualiseerd in de kostenverdeelstaat en vindt plaats met behulp van verdeelsleutels. Directe kosten worden in hun geheel aan het product toegerekend, indirecte kosten gedeeltelijk. Dit zijn de gemeentelijke producten waarop de kosten uiteindelijk drukken, zoals bijvoorbeeld het product riolering. Als voorbeeld: kosten voor bestrating die samenhangen met rioleringswerkzaamheden worden door middel van verdeelsleutels gedeeltelijk aan rioleringskosten toegerekend. In het licht van het beleid hemelwater af te koppelen, kan op deze wijze mede bekostiging van half-open bestrating plaatsvinden.

Directe kosten rekent de gemeente geheel aan het product toe. Bij de toerekening van indirecte kosten aan de kostendragers zal de gemeente vooraf in de begroting vastleggen welke verdeelsleutels zij hanteert. Dat is van belang voor de doorberekening in de heffing. Uitgangspunt voor de heffing is namelijk de toerekening aan de producten riolering, hemelwater en grondwater in de gemeentelijke begroting.

Volgens artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) moet in de paragraaf over het onderhoud van kapitaalgoederen in de begroting aandacht zijn voor de riolering. Daarbij gaat het om een beleidsmatige beschrijving. Kort gezegd moet hier de conditie van de riolering worden aangegeven. De uitgangspunten van het GRP lijken daarvoor het logische vertrekpunt. Bezien zal worden of het BBV zal moeten worden aangepast aan de nieuwe begrippen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ook de totstandkoming bevorderen van een handreiking bij de belastingparagraaf in de begroting (zie ook hiervoor, in de laatste alinea onder het opschrift «belastingplichtige en heffingsgrondslag»). Daarin zal aandacht worden besteed aan het inzichtelijk maken van de te onderscheiden kosten die onder de heffing mogen worden gebracht.

Door middel van informatie voor derden (hierna: IV3; zie de «Regeling informatie voor derden», Stcrt. 2003, 37) houdt het Rijk zicht op de kostenontwikkeling die het gevolg is van de toedeling van de zorgplicht voor afvloeiend hemelwater en grondwater aan gemeenten. Het format IV3 zal zodanig worden aangepast dat zowel de uitgaven voor de inzameling en het transport van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater als de uitgaven voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en de met betrekking tot het grondwater te treffen maatregelen waar mogelijk afzonderlijk inzichtelijk worden gemaakt. In elk geval zal van nieuwe kosten die als gevolg van de uitgebreide zorgplichten worden gemaakt, moeten

worden aangegeven of zij vallen onder de categorie huishoudelijk- of bedrijfsafvalwater of hemel- en grondwater.

§ 9. Wijze van geschillenbeslechting en reikwijdte aansprakelijkheid gemeenten

Mocht een particulier menen dat een gemeente zijn taken niet of onvoldoende oppakt, of uitoefent op een zodanig wijze dat hij daardoor schade ondervindt, dan staan voor hem verschillende wegen open. Natuurlijk kan hij de democratische weg bewandelen, met andere woorden: via de vertegenwoordigers in de gemeenteraad proberen te bewerkstelligen dat de betrokken gemeente een andere koers gaat varen. Ook kan hij ervoor kiezen de zaak aan de burgerlijke rechter voor te leggen met een onrechtmatige-daadsactie. De taken zullen immers worden uitgevoerd middels allerlei feitelijke maatregelen die worden vastgelegd in het rioleringsplan. Feitelijke maatregelen en het rioleringsplan zijn geen van beide vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter.

Mocht het tot een civiele rechtsgang komen, dan is nog niet gezegd dat een gemeente ook aansprakelijk zal zijn. De taak van de gemeente heeft immers het karakter van een inspanningsverplichting, waardoor er geen waterdichte garanties bestaan dat schade niet meer zou kunnen voorkomen. Zo zullen benadeelden in ieder geval duidelijk moeten maken dat en in welk opzicht de gemeente is tekortgeschoten in haar wettelijke taak en dat zij als gevolg daarvan schade hebben ondervonden. Het is vervolgens aan de gemeente om met feiten te laten zien op welke wijze zij haar taak ten aanzien van het getroffen perceel of pand is nagekomen. De burgerlijke rechter zal de claim van de getroffen particulier toetsen aan de gebruikelijke criteria voor aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW).

Ten aanzien van de uitoefening van overheidstaken waarbij sprake is van een beleidsvrijheid heeft de civiele rechter de afgelopen decennia een toetsingslijn ontwikkeld die ook bij claims aangaande de nieuwe gemeentelijke taken zal worden gevolgd.¹ Gelet op het inspanningskarakter van de nieuwe taken hebben gemeenten bij de uitoefening daarvan immers een beleidsvrijheid; daardoor wordt de genoemde jurisprudentie relevant. De beleidsvrijheid werkt vooral door in de toetsing van de onrechtmatigheid van het optreden van de gemeenten en bij de vraag of dit de gemeente kan worden verweten of toegerekend, m.a.w. of de gemeente wel heeft gedaan wat gelet op de feitelijke omstandigheden redelijkerwijs van hem kon worden verwacht.

Hoever een gemeente moet gaan met de uitoefening van zijn taak, wordt door haarzelf ingevuld; deze invulling van de reikwijdte van de taak wordt door de rechter op redelijkheid getoetst (marginale toets) aan de hand van de concrete omstandigheden. Bij het bepalen van de reikwijdte van de taak kunnen bijvoorbeeld een rol spelen de mate van kwetsbaarheid van een gebied voor wateroverlast door grond- of hemelwater, het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente waarvan zij weet of behoort te weten dat zij bijzonder kwetsbaar zijn voor schommelingen in het grondwaterpeil en het voorkomen van afvloeiend hemelwater, de financiële en andere middelen die de gemeente ter beschikking heeft staan bij de uitvoering van zijn taak, eventuele mede-veroorzaking van de schade door degene die de schade heeft geleden, de mogelijkheid om schadebeperkende maatregelen te nemen, de mogelijkheid om eigenaren te waarschuwen opdat zij zelf schadebeperkende maatregelen kunnen treffen, of de adequate reactie op klachten van particulieren. Overigens kan, op basis van recente jurisprudentie, bij de toetsing van de maatregelen zélf worden verwacht dat rechters een meer dan marginale toets

¹ Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 18 december 2003, NJ 2004, 203, HR 9 november 2001, AB 2002, 20, m.nt. ThGD, NJ 2002, 446, m.nt. CJHB, HR 19 november 1999, AB 2002, 21, m.nt. ThGD, HR 8 januari 1999, AB 1999, 206, m.nt. ThGD, HR 9 oktober 1981, NJ 1982, 332, m.nt. CJHB.

zullen toepassen. De maatregelen zullen de toets ook op bijvoorbeeld zorgvuldigheid en andere beginselen van behoorlijk bestuur moeten kunnen doorstaan.¹ Indien de onrechtmatigheid van het optreden van de gemeente is aangetoond en ook hard is gemaakt dat het onrechtmatige handelen de gemeente kan worden toegerekend moeten ook de overige vereisten van 6:162 BW worden bewezen. Vooral bij grondwaterproblemen levert het causaliteitsvereiste vaak een bewijsprobleem op. Grondwater in bebouwd gebied wordt door zoveel verschillende factoren en partijen beïnvloed dat het vaak erg lastig is te bewijzen wat de oorzaak is van de geleden schade. Een dergelijk bewijsprobleem kan echter niet door middel van wetgeving worden opgelost.

begrenzing aansprakelijkheid gemeenten-waterschappen-provincies

Omdat verschillende overheidslichamen een verantwoordelijkheid hebben voor grondwater en oppervlaktewater, kan de vraag opkomen wanneer de aansprakelijkheid van het ene lichaam begint en waar die van het andere lichaam ophoudt. Cruciaal hierbij is de vraag wat de oorzaak is van de schade. Afhankelijk daarvan moet worden gezien of één van de genoemde lichamen een taak heeft om de betreffende schade te voorkomen dan wel te beperken. Zo ja, dan kan dat lichaam worden aangesproken, waarna moet worden gezien of de claim kan worden gehonoreerd. Vaak is het niet eenvoudig, vooral voor grondwateroverlast in bebouwd gebied, om de oorzaak van schade te achterhalen; dit kan echter niet door middel van het onderhavige wetsvoorstel worden opgelost, maar is inherent aan de vele factoren die de waterhuishouding, inclusief het grondwater, in stedelijk gebied beïnvloeden en aan de gekozen verdeling van verantwoordelijkheden voor de waterhuishouding, de grondwatervoorraad en het water in bebouwd gebied.² Zo zal voor schade als gevolg van een te hoog oppervlaktewaterpeil een waterschap kunnen worden aangesproken, terwijl voor schade als het gaat om het op een verantwoorde manier omgaan met het toestaan van grondwateronttrekkingen de provincies aan zet zijn. Waar er problemen zijn met grondwateroverlast of afvloeiend hemelwater zullen gemeenten (voortaan) aanspreekbaar zijn.

Zoals hiervoor uiteen is gezet betekent het aanspreken van gemeente, waterschap of provincie voor de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheden hebben waargemaakt overigens nog niet dat zij ook aansprakelijk zijn. Daarvoor moet eerst worden aangetoond dat aan de daarvoor geldende criteria is voldaan.

§ 10. Overige wijzigingsvoorstellen

Met het wetsvoorstel wordt, zoals hiervoor reeds is vermeld, in de Wm de voorkeursvolgorde voor het verwijderen van afvalwater opgenomen (zie het voorgestelde artikel 10.29a). Ook wordt door middel van een wijziging van de Wm de gemeenten de mogelijkheid geboden om door middel van een verordening regels te stellen m.b.t. het lozen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater (artikel 10.32a). Op beide onderwerpen wordt hieronder nader ingegaan.

de voorkeursvolgorde

In artikel 10.4 van de Wm is een voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen opgenomen. Die voorkeursvolgorde is echter niet goed toepasbaar op het beheer van afvalwater. Daarom wordt met dit wetsvoorstel een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater opgenomen.

¹ HR 9 november 2001, NJ 2002, 446, AB 2002, 20.

² Zie over de toedeling van de taken voor het water in bebouwd gebied aan de gemeenten paragraaf 3 van deze toelichting.

Het voorgestelde artikel 10.29a van de Wm richt zich tot bestuursorganen die een bevoegdheid krachtens de Wm uitoefenen. De bestuursorganen dienen bij hun beslissingen rekening te houden met de voorkeursvolgorde. In de praktijk zal de voorkeursvolgorde met name aan de orde zijn bij het door het bevoegd gezag nemen van beslissingen met betrekking tot het omgaan met afvalwater bij het verlenen van vergunningen op grond van artikel 8.1 van de Wm, het eventueel stellen van nadere eisen op grond van algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm en het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 10.63 van de Wm.

Net als bij beheer van vaste en vloeibare afvalstoffen zijn bij beheer van afvalwater meerdere opties beschikbaar, die verschillende gevolgen voor het milieu hebben. Ook bij afvalwater is het belang van de bescherming van het milieu het beste gediend bij preventie, zowel wat betreft het ontstaan van afvalwater als de mate van verontreiniging daarvan en bij hergebruik. Als ondanks preventie en hergebruik afvoer van afvalwater nodig is, doet zich vervolgens de vraag voor of het afvalwater – na eventuele voorzuivering – naar een zuiveringstechnisch werk moet worden afgevoerd of – al dan niet na zuivering – direct in het oppervlaktewater of op of in de bodem moet worden gebracht.

Transport naar een zuiveringstechnisch werk verdient de voorkeur voor huishoudelijk afvalwater en daarmee, qua biologische afbreekbaarheid, vergelijkbaar afvalwater. De zuiveringstechnische werken in beheer bij of namens de waterschappen vormen voor dit afvalwater een beproefde doelmatige oplossing met als centrale zuiveringsstap bezinking en een biologische afbraak van zuurstofbindende stoffen, gecombineerd met verwijdering van stikstof en fosfaat. Deze zuiveringstechnische werken zijn over het algemeen minder geschikt voor andere afvalwaterstromen. Dit geldt allereerst voor zeer licht en licht verontreinigd afvalwater dat nagenoeg geen biologisch afbreekbare stoffen bevat (in de praktijk wordt veelal gesproken over «dun water»). Voorbeelden daarvan zijn afvloeiend hemelwater van relatief schone oppervlakken, grondwater dat geen verontreinigende stoffen bevat en uitsluitend thermisch verontreinigd koelwater. Transport naar en behandeling van dergelijk afvalwater in de zuiveringstechnische werken heeft uit milieuhygiënisch oogpunt verschillende nadelen. Zo kan «dun water» tijdens het transport door middel van het openbaar vuilwaterriool bijdragen aan overstortingen. Dit is vooral relevant bij afvloeiend hemelwater, maar ook bij lozing van grote hoeveelheden grondwater. Op de zuivering verlaagt «dun water» het zuiveringsrendement omdat het door vermenging met vuil water leidt tot extra uitsleep van verontreinigende stoffen. Bovendien zijn met zowel transport als zuivering van dun water grote maatschappelijke kosten gemoeid, gelet op de benodigde capaciteit van het transport- en zuiveringssysteem en de transport- en zuiveringskosten. Het verdient dan ook de voorkeur om dit water lokaal op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen, zo nodig na beperkte zuivering. Soms zal ook een tijdelijke berging op locatie nodig zijn, vooral voor afvloeiend hemelwater. Dit is in lijn met de drietrapsstrategie «vasthouden-bergen-afvoeren».

Een andere categorie afvalwaterlozingen betreft lozingen die samenhangen met bedrijfsmatige activiteiten, indien daarbij afvalwater ontstaat dat qua biologische afbreekbaarheid niet vergelijkbaar is met huishoudelijk afvalwater. Voor dit afvalwater verdient een dusdanige zuivering bij de bron de voorkeur, dat het gezuiverde afvalwater zonder risico in oppervlaktewater of de bodem kan worden geloosd. Indien dat niet mogelijk blijkt, rest slechts transport naar en behandeling in een zuiveringstechnisch werk. In de praktijk wordt transport naar een zuiveringstechnisch werk soms als «veiligheid» ingebouwd. Het gaat om situaties

waarbij zuivering bij de bron in beginsel voldoende is om het afvalwater direct in de bodem of het oppervlaktewater te lozen, maar waarbij het bevoegd gezag voor de zekerheid lozing op een openbaar vuilwaterriool voorstaat, om het risico voor het milieu bij het eventueel niet voldoen aan de emissie-eisen te beperken. Lozing op het vuilwaterriool heeft dan een tweeledig effect. Ten eerste kunnen in het zuiveringstechnisch werk de geloosde stoffen nog in enige mate worden verwijderd (zo komen bijvoorbeeld zware metalen voor een deel in het zuiveringsslib en worden vluchtige stoffen in de zuivering deels naar de lucht geblazen). Ten tweede vindt de uiteindelijke lozing veelal op groot oppervlaktewater plaats, zodat gemakkelijker aan de waterkwaliteitsdoelstellingen kan worden voldaan. Tegenover deze voordelen staan echter ook nadelen: onnodig transport van water over grote afstanden, extra hydraulische belasting van het openbaar vuilwaterriool en het zuiveringstechnisch werk, en diffuse emissie van stoffen naar het milieu. Vandaar de voorkeur om, daar waar het redelijkerwijs mogelijk is, bedrijfsafvalwater bij de bron te zuiveren en het gezuiverde water in het milieu terug te brengen.

Net als de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen, is de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalwater evenmin een dogma. De voorkeursvolgorde is voor het bestuursorgaan taakstellend van aard. Indien daartoe argumenten aanwezig zijn, kan van deze volgorde worden afgeweken. De uiteindelijke afweging zal lokaal moeten worden gemaakt, waarbij doelmatigheid van de oplossing centraal moet staan. De aandacht voor preventie en, waar ontstaan van afvalwater niet kan worden voorkomen, het kiezen van de juiste verwijderingsroute is daarbij niet alleen in het belang van de bescherming van het milieu tegen verontreiniging, maar veelal ook met het oog op beperking van de maatschappelijke kosten die verbonden zijn aan het door de gemeenten inzamelen en transporteren van afvalwater, het door waterschappen zuiveren van stedelijk afvalwater en het beheer van grondwater en oppervlaktewater. Zo maakt het bij de bron gescheiden houden van verschillende afvalwaterstromen het ook mogelijk om ze, waar dat doelmatig is, ook verder gescheiden te houden, hetgeen een kostenbesparing kan opleveren.

Het Rijk hanteert de voorkeursvolgorde ook bij het opstellen van algemene maatregelen van bestuur die het mogelijk maken om zonder vergunning of ontheffing afvalwater te lozen.

Omdat met betrekking tot afvalwater niet is gekozen voor het opstellen van een «landelijk afvalwaterbeheersplan», is de voorkeursvolgorde overigens in vergelijking met overige afvalstoffen op een meer directe manier in de wet opgenomen.

Zoals hierboven reeds aangegeven richt het voorgestelde artikel 10.29a van de Wm zich tot bestuursorganen die een bevoegdheid krachtens de Wm uitoefenen. Het is dus formeel niet van toepassing op de gemeentelijke zorgplichten, geformuleerd in onderhavig wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat van de gemeenten verwacht mag worden dat ze de in de voorkeursvolgorde verwoorde milieuhygiënische voorkeur betreft bij het invulling geven aan die zorgplichten. De uiteindelijke keuze van de gemeente over de invulling daarvan volgt uit de doelmatigheidsafweging op lokaal niveau. Met name in bestaand stedelijk gebied zijn aan het bij inzameling en transport gescheiden houden van huishoudelijk afvalwater enerzijds en hemelwater en grondwater anderzijds hoge kosten verbonden, waardoor de doelmatigheidsafweging zowel tot gemengde als gescheiden afvoer kan leiden.

mogelijkheid om bij verordening regels te stellen

Bij lozingen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater bestaat aldus een voorkeur voor het, zo mogelijk, lokaal in het milieu terugbrengen daarvan. De huidige praktijk staat echter nog ver af van die voorkeur. Afvloeiend hemelwater en ook ingezameld grondwater wordt nog veelal bij de bron gemengd met huishoudelijk afvalwater en vervolgens door middel van een gemengd stelsel afgevoerd. In de reeds aangehaalde brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de herijking van het hemelwaterbeleid zijn aanpassingen in regelgeving in het vooruitzicht gesteld, waardoor die regelgeving beter dan in het verleden de benodigde omslag in het omgaan met afvloeiend hemelwater ondersteunt.

Het vereiste van een vergunning of ontheffing voor het direct lozen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater in het oppervlaktewater of op of in de bodem zal zo veel mogelijk worden vervangen door algemene regels. Voor huishoudens zal dit gebeuren in het in voorbereiding zijnde Besluit lozing afvalwater huishoudens.¹ In de meeste situaties mag in de toekomst het afvloeiende hemelwater van daken en het grondwater zonder verdere restricties in het oppervlaktewater, op of in de bodem of op een hemelwaterstelsel of ontwateringsstelsel worden geloosd. Hierop bestaat echter een drietal uitzonderingen.

1. In gevallen waarin dat voor de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater of de bodem noodzakelijk is, kunnen door middel van het stellen van een nadere eis maatregelen worden geëist, die voorafgaand aan het lozen moeten worden genomen. Dat is bijvoorbeeld het geval indien in individuele gevallen de gevel of het dak van uitloogbaar materiaal is vervaardigd, waardoor de lozing van de uit de materialen uitgeloopte stoffen beduidend hoger is. De mogelijkheid van het stellen van nadere eisen wordt opgenomen in de voor de lozingen geldende algemene maatregel van bestuur.
2. Indien het belang van de bescherming van de bodem, van het oppervlaktewater of van de riolering daartoe noodzaakt, kan de gemeenteraad door middel van een verordening regels stellen met betrekking tot lozingen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater.
3. Voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het hemelwaterbeleid is het met name van belang dat daar waar lozingen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater nog op het gemengde stelsel plaatsvinden, de gemeente mogelijkheden heeft om die lozingen op termijn te beëindigen, namelijk van het openbaar vuilwaterriool af te koppelen. Dat kan indien voor afvloeiend hemelwater of ingezameld grondwater een afzonderlijk stelsel wordt aangelegd of indien van de lozers in het desbetreffende gebied in redelijkheid gevergd kan worden om het afvloeiende hemelwater of ingezameld grondwater zelf in het milieu terug te brengen door lozing in het oppervlaktewater of op of in de bodem. Bij de hiervoor onder 2 genoemde verordening kan daarom ook een termijn worden bepaald, waarbinnen dit zogenoemde afkoppelen dient te worden gerealiseerd.

De hiervoor onder 2. en 3. genoemde mogelijkheid om bij verordening gebiedsgerichte regels te stellen is aangekondigd in de eerdergenoemde brief over de herijking van het regenwaterbeleid en wordt door middel van dit wetsvoorstel vastgelegd in artikel 10.32a van de Wm. Het bieden van de mogelijkheid om gebiedsgericht regels te kunnen stellen heeft te maken met de beleidskeuze om de daadwerkelijke invulling van de wijze van omgaan met afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater, alsmede het tijdspad waarbinnen eventuele veranderingen in de bestaande situatie moeten worden gerealiseerd, op lokaal niveau te laten plaatsvinden. Daar wordt in een integrale afweging door de gemeente, de waterbeheerder en andere betrokken partijen bepaald hoe aan de verschil-

¹ Stcrt. 25 januari 2005, nr. 17.

lende randvoorwaarden (milieu, water, volksgezondheid, mogelijkheden van inbedding in de ruimtelijke structuur), die mede op provinciaal en rijksniveau zijn geformuleerd, tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten recht kan worden gedaan. Daarbij is een beschouwing op middellange en lange termijn cruciaal: juist voor omgaan met afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater geldt dat wat op korte termijn het goedkoopste is, op langere termijn onnodige kosten met zich mee kan brengen. Voor het creëren van de mogelijkheid om de gebiedsgerichte regels bij verordening te stellen, is gekozen om te voorkomen dat het stellen van de gebiedsgerichte regels door middel van een nadere eis als hierboven onder 1 genoemd per individuele lozer zou moeten plaatsvinden. Dit zou hoge administratieve en bestuurlijke lasten tot gevolg hebben, en daarmee het in de praktijk brengen van het resultaat van de integrale afweging kunnen frustreren. Het mag duidelijk zijn dat vooral bij inzet van de hierboven onder 2 en 3 beschreven mogelijkheden overleg met het waterschap en de provincie gewenst is als vervolg van hun betrokkenheid bij de integrale afweging.

Uiteraard zal bij het voorbereiden van de verordening ook de vraag aan de orde zijn of het voldoen aan de daarin gestelde regels in redelijkheid van de lozers kan worden gevegd. Zo kan als voorbeeld van een regel als hierboven onder 1. bedoeld worden genoemd het stellen van voorwaarden aan het wassen van auto's op straat, waarbij bijvoorbeeld het gebruik van shampoo kan worden tegengegaan omdat het tot schuimvorming in het oppervlaktewater kan leiden. Een dergelijke maatregel, die nu reeds soms door middel van de APV wordt gesteld, is zondermeer als redelijk te beschouwen. Eventueel kan de gemeente daarbij ook aangeven waar in de wijk wel de particulier zelf de auto met shampoo kan wassen. Ook zou een gemeente in een gebied waar bebouwing is voorzien maar nog niet gerealiseerd alvast in de verordening beperkingen aan de toepassing van bouwmaterialen kunnen stellen, als dat uit oogpunt van de lokale waterkwaliteit gewenst is. Voor de nog te bouwen objecten moet dat geen probleem vormen nu verschillende alternatieven beschikbaar zijn om emissie als gevolg van toepassing van bouwmaterialen te beperken. Wanneer de eisen betrekking zouden hebben op lozingen van afvloeiend hemelwater vanaf bestaande bebouwing is de afweging gecompliceerder. De gemeente zal dan moeten bezien welke kosten de regels met zich meebrengen voor de individuele lozers, en of deze redelijk zijn. Datzelfde geldt ook voor het stellen van een termijn waarbinnen de lozing op een voorziening voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater moet worden gestaakt. De kosten die een dergelijk afkoppelen met zich meebrengt kunnen van geval tot geval verschillen. Overigens is het zeer wel denkbaar dat indien het afkoppelen van belang is met het oog op de beperking van de totale maatschappelijke kosten, maar de kosten van dat afkoppelen in een specifiek geval voor de lozer te hoog zouden uitpakken, de gemeente een tegemoetkoming in de kosten geeft, zodat enerzijds de redelijkheid geen geweld wordt aangedaan en anderzijds de maatschappelijke winst wel wordt gerealiseerd.

§ 11. Milieueffecten

Er treden geen negatieve milieueffecten op als gevolg van dit wetsvoorstel. Integendeel, deze effecten zullen een positieve tendens vertonen. De zorgplicht in art. 10.33 Wm bestond reeds en beoogt de inzameling en afvoer van stedelijk afvalwater vrijkomend bij huishoudens en bedrijven, waarna het bij waterschappen in beheer zijnde inrichtingen wordt gezuiverd voordat het in oppervlaktewater wordt geloosd. Ook de zuivering van huishoudelijk afvalwater in IBA's draagt bij aan de vermindering van de belasting van oppervlaktewateren. De voorgestelde zorgplicht in artikel 9a van de Wwh beoogt mede het beleid met betrekking tot het afkoppelen van hemelwater gestalte te geven en daarmee een doelmatiger werking

van rioolwaterzuiveringsinstallaties te bewerkstelligen en tevens incidentele lozingen van overstortend rioolwater uit gemengde rioolstelsel te beperken. Op termijn zal de toestand van het aquatisch milieu daardoor verder verbeteren. Eveneens kan terugbrengen in de bodem van hemelwater en ingezameld grondwater lokaal bijdragen aan de aanpak van een voor de gebruiksfunctie te lage grondwaterstanden.

§ 12. Uitvoeringsaspecten en handhaving

uitvoeringsaspecten

De gemeenten geven, in samenwerking met de waterschappen, invulling aan de gemeentelijke zorgplichten. In het GRP zal voortaan ook aandacht worden besteed aan de inzameling, transport en zuivering van huishoudelijk afvalwater door middel van IBA's, de inzameling en verdere verwerking van het hemelwater en aan de in het openbaar gemeentelijk gebied te nemen maatregelen met betrekking tot grondwater.

Gemeenten en waterschappen hebben via hun respectievelijke koepelorganisaties VNG en UvW medio 2004 gezamenlijk bestuurlijke spelregels opgesteld, *Gezamenlijke visie op aanpak stedelijk grondwaterproblematiek*, dit ter uitvoering van het NBW en het al eerder gemoedereerde CIW-advies *Samen leven met grondwater*. Behandeld wordt wie de verantwoordelijkheid draagt om problemen van burgers en bedrijven op te lossen en waar deze met klachten terecht kunnen. Uitgangspunt in de visie is dat in eerste instantie de gemeente als loket fungeert waar particulieren met hun klachten terecht kunnen. In gevallen waarin het meer voor de hand ligt dat het waterschap het loket verzorgt, maken gemeente en waterschap daarover afspraken. Achter het loket zal vervolgens, afhankelijk van de problematiek en de bijbehorende oorzaak ofwel de gemeente ofwel het waterschap aan zet zijn om de gemelde problemen te onderzoeken en eventueel maatregelen te treffen.

De samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kan in de praktijk verder geconcretiseerd worden door middel van bijvoorbeeld stedelijke waterplannen en afvalwaterakkoorden. Een aantal gemeenten en waterschappen werkt al met deze (buitenwettelijke) instrumenten. Met de voorgestelde zorgplichten nemen het nut en de noodzaak van dergelijke vormen van samenwerking nog toe. In deze samenwerking kunnen ook afspraken gemaakt worden over de verdeling van de kosten van maatregelen, teneinde uitvoering tegen de laagste maatschappelijke kosten te bewerkstelligen.

handhavings- en toezichtsaspecten

Wat betreft de handhaving is het kabinet van mening dat de controle op de uitvoering van de zorgplichten voor grond- en hemelwater het beste op lokaal niveau kan worden neergelegd. De gemeenteraad zal via de weg van democratische controle zicht moeten houden op de wijze waarop burgemeester en wethouders invulling geven aan de taken die met het wettelijk verankeren van de zorgplichten op de gemeentelijke schouders rusten.¹

Voor het toezicht is van belang dat gedeputeerde staten op grond van artikel 4.24 van de Wm de gemeenteraad aanwijzingen kunnen geven omtrent de inhoud van het rioleringsplan. In dat plan dient rekening te worden gehouden met de provinciale milieubeleids- en waterhuishoudingsplannen.

§ 13. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel richt zich op door gemeenten uit te voeren taken. Hoewel de verwachting is dat de uitgaven van gemeenten voor de uitvoe-

¹ Vergelijk het B4-rapport «Ruimte voor zorgplichten», Ministerie van Justitie, Den Haag 2004, p. 62.

ring van hun watertaken de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen, is deze stijging slechts zeer ten dele het gevolg van dit wetsvoorstel. Alleen de kosten die voortvloeien uit de invoering van de grondwaterzorgplicht conform de afspraken uit het NBW, zijn rechtstreeks het gevolg van dit wetsvoorstel. De overige oorzaken van de verwachte kostenstijging (o.a. toename dekkingpercentage heffing en wegwerken achterstallig onderhoud) staan los van dit wetsvoorstel. Deze veroorzaken naar verwachting de grootste stijging.

Een groot deel van de gemeentelijke watertaken wordt nu op basis van het rioolrecht bekostigd. In 2005 hieven van de in totaal 467 gemeenten 447 rioolrecht. Het dekkingpercentage rioolrecht bedroeg in 2005 87%.¹ In de komende jaren zal er een stijging van de kosten voor de gemeenten optreden in het uitvoeren van de watertaken. Die hangen samen met de afspraken die het Rijk met het IPO, de UvW en de VNG heeft gemaakt in het NBW Water in 2003 en met de implementatie van de KRW. In dit wetsvoorstel wordt één van die afspraken uit het NBW, het aanpassen van de rioolheffing voor de stedelijke wateropgave, nu wettelijk verankerd. Invoering van een kostendekkende rioolheffing voor gemeentelijke watertaken zal mogelijkwerwijs een verschuiving bij een aantal gemeenten teweeg brengen van een nu nog gedeeltelijke bekostiging uit de algemene middelen naar de thans voorgestelde rioolheffing. Een verschuiving van de bekostiging kan in elk geval de lastenverzwaring beperken en wordt uit dien hoofde door het Rijk als zeer wenselijk gezien.

De totale landelijke kosten voor de gemeentelijke riolering bedroegen in 2005 € 1,056 miljard (ca. € 149,- per huishouden).² In dit bedrag zijn alle relevante kosten meegenomen zoals onderhoud, exploitatie, vervanging en renovatie, reductie vuiluitworp op het oppervlaktewater, en personeelskosten. Met het op orde brengen van het rioolstelsel (toename vervanging en renovatie van bestaande rioleringen, verder afkoppelen van hemelwater, aanleg van extra bergbezinkbassins) wordt, ook na 2005, rekening gehouden met een lastenstijging. De werkelijke ontwikkeling zal per gemeente verschillen, gegeven beleidsmatige keuzen in tempo van investeringen en de kosten waarmee iedere afzonderlijke gemeente wordt geconfronteerd. De ontwikkeling zal, in macro termen, worden gevolgd aan de hand van de Monitor inkomsten uit lokale heffingen.

Een landelijk overzicht van de kosten die gemoeid zijn met de gemeentelijke taken voor grondwater is moeilijker te geven. Deze kosten zullen ook samenlopen met de kosten voor hemelwater in de bovengenoemde kosten (afkoppelen hemelwater en vervanging riolering bij renovatie stadswijken).

Naar aanleiding van een vraag van de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van VROM bij brief van 17 maart 2006 de oorzaken van de verwachte kostenstijging toegelicht.³ Daarbij is ook ingegaan op de door RIONED in de Rioleringsatlas van Nederland gegeven schatting van deze kosten.⁴

§ 14. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

artikel 228a van de Gemeentewet

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop gemeenten het rioolrecht heffen. Niet alleen worden er door gemeenten verschillende tariefssystemen gehanteerd, in een aantal gemeenten worden de kosten voor de riolering geheel of gedeeltelijk uit de algemene middelen gedekt. Deze verschillen kennen een lange voorgeschiedenis en zijn ontstaan uit beleids- en doelmatigheidskeuzes, gebaseerd op de specifieke lokale situatie. In de opzet van de voorgestelde wettelijke regeling wordt aan

¹ Stichting RIONED, Riool in cijfers 2005–2006.

² Riool in cijfers 2005–2006, Stichting RIONED.

³ Brief van de Staatssecretaris van VROM, (Kamerstukken II 2005/06, 28 966, nr. 6)

⁴ Rioleringsatlas van Nederland, Voorzieningen, beheer en financiën in beeld, Stichting RIONED, Ede, 2005

gemeenten de vrijheid gelaten om de nieuwe heffing al dan niet aan te laten sluiten bij de wijze waarop zij het rioolrecht innen. Door gemeenten de mogelijkheid te geven zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze waarop zij al rioolrecht in rekening brachten wordt geen expliciete lastenverschuiving uitgelokt. Tevens zal er geen extra administratieve last aan burgers en bedrijven worden opgelegd indien zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het oude systeem.

Ook is de voorgestelde heffing minder gevoelig voor bezwaar- en beroepsprocedures omdat het retributieve karakter van het rioolrecht komt te vervallen. Dit betekent dat het individuele profijt van de heffing door de gemeente niet meer hoeft te worden aangetoond. Aangezien met name dit aspect van het rioolrecht in het verleden tot veel procedures heeft geleid, ligt het in de verwachting dat er minder bezwaar- en beroepsprocedures zullen worden ingediend.

artikel 10.32a Wm

Op grond van het voorgestelde artikel 10.32a kan de gemeenteraad door middel van een verordening regels stellen met betrekking tot lozingen van afvloeiend hemelwater vanuit huishoudens, indien het belang van de bescherming van de bodem, het oppervlaktewater of de voorzieningen voor het beheer van afvalwater bij lozingen die vallen onder de Wm daartoe noodzaakt. Voor het bieden van de mogelijkheid om bij verordening regels te stellen, is gekozen om te voorkomen dat in gevallen waarin het stellen van regels voor een heel gebied gewenst is, dat zou moeten plaatsvinden door middel van een nadere eis per individuele lozer. Dit zou hoge administratieve en bestuurlijke lasten tot gevolg hebben en daarmee de gewenste omschakeling naar scheiding van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater enerzijds en afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater anderzijds, kunnen frustreren.

Bij de integrale afweging zal ook de vraag worden beantwoord waar en hoe snel in bestaande situaties moet worden afgekoppeld. Wat de gevolgen voor burgers en bedrijfsleven betreft spelen hierbij twee aspecten een rol: enerzijds moeten bij afkoppelen «bij de bron», dus bij degenen waar afvloeiend hemelwater van daken en verhardingen vrijkomt, kosten voor afkoppelen worden gemaakt. Anderzijds is het zo, dat als niet wordt afgekoppeld, het afvloeiend hemelwater door middel van het openbaar vuilwaterriool veelal over grote afstanden naar een zuiveringstechnisch werk wordt getransporteerd, zodat zowel voor transport als voor zuivering hoge maatschappelijke kosten worden gemaakt, die door burgers en bedrijfsleven in het desbetreffende gebied moeten worden gedragen.

Er is voor gekozen om de invulling van de wijze van omgaan met afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater, en dus ook de vraag waar en hoe snel moet worden afgekoppeld, op lokaal niveau te laten plaatsvinden. De integrale afweging op lokaal niveau biedt de mogelijkheid om oplossingen te kiezen, die op middellange en lange termijn de laagst mogelijke maatschappelijke kosten met zich meebrengen.

artikelen 9a en 9b Wwh

In de voorgestelde artikelen 9a en 9b van de Wwh worden de zorgplichten van gemeenten voor afvloeiend hemelwater en grondwater geregeld. Hiermee wordt bewerkstelligd dat in de toekomst een betere afstemming tot stand wordt gebracht tussen de inrichting van het stedelijk gebied en de waterhuishouding, op een zodanige wijze dat een duurzame leefbare

omgeving zal ontstaan en er minder hemel- en grondwateroverlast in het stedelijk gebied zal optreden.

Gemeenten dienen in hun GRP duidelijk aan te geven wat zij beogen te bewerkstelligen met de aanpak van grondwateroverlast en het beheer van afvloeiend hemelwater. Zij dienen inzichtelijk te maken welke maatregelen genomen zullen worden ten aanzien van afvloeiend hemelwater en grondwater. Nu deze taken aan de gemeente worden toegekend heeft de burger een aanspreekpunt voor zijn problemen op dit gebied. De burger kan via de weg van democratische controle de gemeente aanspreken op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taken die met het wettelijk verankeren van de zorgplichten op de gemeentelijke schouders komen te rusten. Daarnaast maakt de wettelijke verankering van beide zorgplichten het de particulier voortaan mogelijk om indien hij meent dat er sprake is van grovelijke taakverwaarlozing door een gemeente, een procedure bij de burgerlijke rechter te starten op grond van onrechtmatige daad. Waar voorheen een dergelijke actie stuitte op het ontbreken van een wettelijke taak van gemeenten, biedt de wettelijke verankering van de genoemde zorgplichten een grond om wel een oordeel van de rechter te verkrijgen.¹ Uiteraard zal de particulier, zoals het geval is bij dergelijke procedures, wel dienen aan te tonen dat aan de criteria van de onrechtmatige daads-actie is voldaan. Eén en ander neemt overigens de particuliere verantwoordelijkheid niet weg om op het eigen perceel op een verantwoorde wijze met grondwater en hemelwater om te gaan. Pas indien dit redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd en er kan worden gesproken van structureel nadelige gevolgen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie te hoge grondwaterstand, heeft de gemeente een taak om dit hemelwater of grondwater af te voeren vanaf de grens van het particuliere perceel naar een oppervlaktewater, op of in de bodem dan wel naar de rwzi.

Wat betreft de regeldruk is de verwachting dat de nieuwe zorgplichten geen verzwaring of verschuiving van de regeldruk met zich zullen brengen. De uitvoering van beide zorgplichten zal worden uitgewerkt in het GRP. Tezamen met de beleidsvrijheid die de zorgplichten kenmerkt en de daarmee geboden keuze aan alternatieven voor de aanpak van de problemen, worden onnodige regeldruk en te gedetailleerde regelgeving vermeden. Bovendien wordt met de gekozen vorm van de wettelijke verankering van de zorgplichten bewerkstelligd dat de nieuwe gemeentelijke taken op bestendige wijze worden geregeld. Het flexibele karakter van de zorgplichten maakt het mogelijk in de toekomst adequaat in te spelen op potentiële technische innovaties.²

Actal

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven of burgers.

§ 15. Verhouding tot andere wetgeving en bestaande/komende internationale en communautaire regelingen

regelgeving hemelwater

Aangezien het kabinet voorstaat om hemelwater zoveel mogelijk direct in het milieu te brengen, wordt voorgesteld de huidige regelgeving voor het omgaan met hemelwater (gebaseerd op Wm, Wvo en Wet bodembescherming) zodanig aan te passen dat hemelwater zonder vergaande technische maatregelen op of in de bodem of in het oppervlaktewater mag worden geloosd, tenzij uit de lokale afweging blijkt dat lozing op bodem of oppervlaktewater ongewenst is. Daartoe zal het vereiste van

¹ Zie bijvoorbeeld rechtbank Almelo 6 december 1995, NJ 1996, 723.

² Vergelijk het B4-rapport «Ruimte voor zorgplichten», Ministerie van Justitie, Den Haag 2004, p. 46, 47 en 51.

een vergunning of ontheffing voor het lozen van verontreinigd hemelwater in het oppervlaktewater of op of in de bodem (zie artikel 1 van de Wvo, artikel 5 van het Lozingenbesluit bodembescherming) op een later moment vervangen worden door integrale algemene regels, gebaseerd op de Wvo, de Wet bodembescherming en de Wm. Het ontwerpbesluit Lozing afvalwater huishoudens is op 25 januari 2005 gepubliceerd. Bij de uitwerking van deze regelgeving zal ook aandacht worden besteed aan het vasthouden en bergen van hemelwater. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat van degene bij wie afvloeiend hemelwater vrijkomt binnen de grenzen van redelijkheid kan worden gevraagd om het hemelwater ter plaatse op of in de bodem of het oppervlaktewater te brengen, zo nodig met tijdelijke opslag. Dat is ook het uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht voor het beheer van afvloeiend hemelwater, zoals dat is verwoord in het in dit voorstel opgenomen nieuwe artikel 9a van de Wwh.

Waterwet

In de brief van 6 juli 2004 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat¹ is de Tweede Kamer der Staten-Generaal reeds op de hoogte gebracht van het voornemen van het kabinet om voor het waterbeheer relevante wetgeving op te nemen in een Integrale Waterwet (inmiddels Waterwet genoemd). De in het onderhavige wetsvoorstel verankerde zorgplichten voor hemelwater en grondwater zullen daar dan ook in worden opgenomen. Gelet op het belang om tijdig een bekostigingsinstrument met de bijbehorende taken wettelijk te verankeren en zo de uitvoering van de gemeentelijke wateropgaven uit het NBW niet te belemmeren, verdient het, in navolging van de CAW, de voorkeur om vooruitlopend op de totstandkoming van de Waterwet reeds nu de zorgplichten voor het grondwater en het afvloeiend hemelwater te verankeren in de bestaande Wwh. Deze wet zal, inclusief de genoemde zorgplichten, op termijn worden geïntegreerd in de Waterwet.

Europeesrechtelijk kader

Over de verhouding tussen het wetsvoorstel en Europese regelgeving op het gebied van water kan het volgende worden opgemerkt. Er zijn 3 richtlijnen die in dit verband kunnen worden genoemd, de Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn stedelijk afvalwater.

De Grondwaterrichtlijn heeft als doel het voorkomen van verontreiniging van het grondwater door stoffen die behoren tot de families en groepen van de zogenaamde zwarte- en grijze-lijststoffen opgenomen op de bijlagen bij de richtlijn, en het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van bestaande verontreinigingen.² De lozingen waarop de richtlijn ziet kunnen direct zijn dan wel indirect. De Grondwaterrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Gww en de Wet bodembescherming en een aantal daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, met name het Lozingenbesluit bodembescherming. Zo is infiltratie van water in de bodem met het oog op onttrekkingen vergunningplichtig op grond van de Gww; een vergunning kan pas worden verleend indien de kwaliteit van het grondwater niet in gevaar komt. Of dat zo is wordt uitgemaakt in het Infiltratiebesluit bodembescherming.³ De lozing van vloeistoffen in de bodem wordt door het Lozingenbesluit gereguleerd.⁴ Dit besluit ziet uitsluitend op lozing in de bodem van huishoudelijk afvalwater, koelwater en bedrijfswater. Uitgesloten zijn retourbemalingen van grondwater en lozingen van oppervlaktewater, hemelwater en drinkwater, indien daaraan geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd; verder is het besluit ook niet van toepassing op gedragingen voor zover daarover regels gelden die zijn gesteld bij of krachtens de Wvo.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 694, nr. 1.

² Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (Grondwater-richtlijn, richtlijn 80/68, Pb. L020, p. 43).

³ Besluit van 20 april 1993, houdende regels met betrekking tot infiltratie van uit oppervlaktewater verkregen water in de bodem, Stcrt. 233.

⁴ Besluit van 8 december 1997, houdende regels met betrekking tot het in de bodem lozen van vloeistoffen, Stb. 649.

Voor zover uitvoering van de grondwater- en hemelwatertaken door gemeenten gedragingen omvat die vallen onder de reikwijdte van de Gww, Wet bodembescherming en de bijbehorende uitvoeringsregelingen zullen zij moeten voldoen aan de daarin gestelde eisen. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe Grondwaterrichtlijn.¹ Daarover kan worden opgemerkt dat deze vooral een nieuwe systematiek introduceert, aangepast aan voortschrijdende beleidsinzichten en de Kaderrichtlijn Water; zij bevat echter inhoudelijk niets nieuws dat voor de gemeentelijke watertaken van belang is. Na totstandkoming van de nieuwe richtlijn blijft bovenstaande dus van toepassing.

De Kaderrichtlijn Water heeft als hoofddoel de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwater en grondwater en moet uiteindelijk bijdragen tot de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater, de bescherming van territoriale en mariene wateren en het bereiken van (kwaliteits-)doelstellingen. De gekozen verankering van de zorgplichten voor grondwater en afvloeiend hemelwater en het daaraan ten grondslag liggende beleid zijn in lijn met de Kaderrichtlijn Water; daarin worden grond- en hemelwater beschouwd als een schaars goed, dat als zodanig dient te worden beschermd, verdedigd en behandeld. Het beleid en de verankering zijn in deze geest er op gericht om op een duurzame wijze om te gaan met grond- en hemelwater tegen de laagst maatschappelijke kosten. Dit betekent dat onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu worden tegengegaan, dat wateroverlast in het stedelijk gebied en ontvangende watersystemen zoveel mogelijk wordt voorkomen en dat oplossingen goed moeten kunnen worden ingepast in de stedelijke leefomgeving.²

De kaderrichtlijn besteedt ook aandacht aan grondwaterkwantiteitsbeheer, maar die aandacht is vooral beperkt tot een regeling met het oog op de beschikbaarheid van grondwatervoorraden. De richtlijn stelt geen verplichtingen aangaande een actief grondwaterpeilbeheer in het stedelijk gebied. Wat betreft het hemelwater geldt dat gemeenten en particulieren met de Kaderrichtlijn in aanraking kunnen komen indien zij hemelwater willen lozen in oppervlaktewater. De verantwoordelijke waterbeheerder zal immers bij het operationele oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer en oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer (vergunningverlening op grond van de Wvo resp. de Wwh) de Kaderrichtlijn op juiste wijze moeten uitvoeren.

De Richtlijn stedelijk afvalwater, ten slotte, betreft het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken (art. 1). De richtlijn heeft tot doel om het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater, waaronder huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater moeten worden begrepen. Onder huishoudelijk afvalwater verstaat de richtlijn «afvalwater van woongebieden en diensten, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden» (art. 2, tweede lid). En industrieel afvalwater is «al het afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is» (art. 2, derde lid). De voorafgaand aan dit wetsvoorstel in de Wm gehanteerde definities sloten niet goed aan bij de Richtlijn. Met dit wetsvoorstel wordt daarom een betere aansluiting op de Richtlijn bewerkstelligd.

¹ COM (2005) 282 def.

² Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 28 966, nr. 2, p. 2.

overleg met de koepelorganisaties

In lijn met de Checklist voor rijksregelgeving en -beleid met relevantie voor decentrale overheden¹ is met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel overleg gevoerd met en reactie gevraagd aan de VNG, de UvW, het IPO en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Door genoemde partijen is schriftelijk gereageerd op het concept van het wetsvoorstel².

De VNG gaf aan de hoofdlijnen van het wetsvoorstel te ondersteunen, maar vroeg het artikel dat de voorkeursvolgorde voor omgaan met afvalwater beschrijft, te heroverwegen alsmede diverse tekstpassages uit de memorie van toelichting over de hemel- en grondwaterzorgplichten. Naar aanleiding van deze reactie zijn diverse passages uit de memorie van toelichting aangepast en verduidelijkt, waarbij met name de lokale afwegingsruimte en de regierol van de gemeente bij de aanpak van grondwater en afvloeiend hemelwater sterker is verwoord. Ook is de uitleg van de voorgestelde heffingsbevoegdheid verduidelijkt.

Uit de reactie van de VNG bleek dat zij de voorkeursvolgorde zoals beschreven in het voorgestelde artikel 10.29a van de Wm interpreteerde als een nadere invulling van de zorgplicht van artikel 10.33 Wm. Tevens werd de voorkeursvolgorde opgevat als een verantwoordelijkheid voor de gemeente om deze ook in de praktijk te realiseren, in plaats van als een verantwoordelijkheid om met de voorkeursvolgorde bij het uitoefenen van de bevoegdheden rekening te houden. Dit beeld is onjuist; de memorie van toelichting is in paragraaf 10, op dit punt verduidelijkt. Daarnaast is op verzoek van de VNG in de wetstekst aan artikel 10.30 een onderdeel c toegevoegd en is in artikel 10.32a de term «afvalstoffenverordening» vervangen door «verordening».

De UvW gaf aan dat de doelstelling van het wetsvoorstel hun instemming heeft. Naar aanleiding van hun reactie is allereerst de voorgestelde citeertitel van het wetsvoorstel («Wet verbrede watertaken gemeenten») geschrapt. Er is niet gekozen voor de voorgestelde citeertitel »Wet verbreed rioolrecht« omdat het wetsvoorstel ook nieuwe zorgplichten voor de gemeenten beschrijft en dus meer omvat dan een aanpassing van het huidige rioolrecht. Omdat sprake is van een wijzigingswet is bij nader inzien volstaan met een onderwerpaanduiding in de aanhef: «verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken».

Daarnaast zijn diverse passages uit de memorie van toelichting aangepast en verduidelijkt, bijvoorbeeld aangaande het onderscheid tussen de taken van het waterschap en de gemeente (zie hiervoor met name paragraaf 3) en aangaande de gevolgen van de zorgplicht voor hemelwater en grondwater voor de burger en het bedrijfsleven (zie paragraaf 14 onderdeel c).

Het IPO had waardering voor het voorliggende wetsvoorstel en de voortvarendheid waarmee de gezamenlijke wensen van decentrale overheden thans worden gerealiseerd. Een aantal passages uit deze memorie zijn op verzoek van het IPO aangepast en verduidelijkt.

overig advies

De Raad van State heeft in haar advies van 12 augustus 2005 de aanbeveling gedaan om het advies in te winnen van de Raad voor de financiële verhoudingen (hierna Rfv) omdat naar de mening van de Raad van State via het voorliggende wetsvoorstel een nieuwe vorm van gemeentelijke

¹ Stcrt. 4 februari 2002, nr. 24, p. 11.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

belasting wordt geïntroduceerd zonder dat daaraan een voorafgaande algemene beleidsafweging ten grondslag ligt. Volgens de Raad kent de Gemeentewet thans geen juridische mechanismen voor de oormerking van bepaalde belastingopbrengsten voor bepaalde doelen. Dat de grondslag voor de rechten en voor de voorgestelde heffing gerelateerd is aan bepaalde kosten die door de gemeente worden gemaakt doet daar naar het oordeel van de Raad niet aan af.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 6 september 2005 een adviesaanvraag ingediend en dit advies op 22 november 2005 van de Rfv ontvangen.

De Rfv stelt in haar advies dat gemeenten sinds de invoering van de Wet materiële belastingbepalingen vrij zijn om met de heffingsmaatstaf – behoudens het verbod op heffing naar draagkracht – beleid te voeren. Daarmee ontwikkelt zich naar het oordeel van de Rfv een rechtsgrond naar een (bestemmings-)belasting omdat in die situatie niet slechts een prijs voor bewezen diensten wordt verlangd.

De Rfv constateert dat het voorliggende wetsvoorstel naar zijn aard aansluit bij de hier geschetste ontwikkeling: het gaat niet slechts om «prijs voor bewezen dienst» (voor het gebruik dan wel genot van de riolering) maar ook om mogelijkheden voor gemeenten om maatregelen te financieren voor het beheer van afvloeiend regenwater en de verwerking van ingezameld grondwater. De Rfv ziet een analogie met de bestaande Afvalstoffenheffing. Met deze heffing kunnen niet slechts de kosten worden verhaald die samenhangen met de mogelijkheid tot afgifte van huishoudelijke afvalstoffen, maar óók de kosten van maatregelen die zijn bedoeld om de hoeveelheid en/of de samenstelling van de huishoudelijke afvalstoffen te beperken of te verwerken.

Voor zover de Rfv het kan overzien is de voorgestelde bestemmingsheffing niet in strijd met de Grondwet, de Gemeentewet en algemene rechtsbeginselen. Daarbij komt dat de voorgestelde bestemmingsheffing in lijn is met de – door de bestuursrechter geaccepteerde – ontwikkeling waarbij gemeentelijke rechten meer en meer het karakter krijgen c.q. gekregen hebben van een (bestemmings-)belasting. Al met al kan volgens de Rfv gezegd worden dat het voorliggende wetsvoorstel recht doet aan het principe van de lokale autonomie.

§ 17. Evaluatie

In het NBW is de volgende afspraak gemaakt: «Het Nationaal Bestuursakkoord Water wordt geëvalueerd in 2006, daarna vierjaarlijks. Naar aanleiding hiervan besluiten partijen over bijstelling en/of aanpassing van het huidige akkoord, dan wel het sluiten van een vervolgakkoord en de bijbehorende doelstellingen en middelen». De evaluatie beoogt een meer onafhankelijk oordeel over de effectiviteit van de (taakstellende en proces-)afspraken en maatregelen, die zijn gemaakt voor het op orde brengen en houden van het watersysteem.

De evaluatie van het NBW zal in 2006 voor het eerst worden uitgevoerd, maar is niet eenmalig. Om evalueren doelmatig, systematisch, eenvoudig en goedkoper te maken is het van belang om gelijk met een evaluatiestrategie en -methode(n) na te denken over de daarbij aansluitende informatiebehoefte en dataverzameling.

Aanleiding voor de voorgestelde heffing was de wens om te komen tot een bekostiging voor de gemeentelijke wateropgaven zoals verwoord in het NBW. Het gaat hierbij met name om anders omgaan met hemelwater en grondwater. In de jaarlijkse «Monitor inkomsten uit lokale heffingen» zal de ontwikkeling van de rioolheffing gevolgd worden. Hierbij zullen de

kosten- en lastenontwikkeling in een meerjarenperspectief worden geplaatst.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 228a van de Gemeentewet biedt de grondslag voor de nieuwe rioolheffing. De kosten die nu worden verhaald door middel van de rioolrechten, op basis van artikel 229 Gemeentewet, zijn ruwweg dezelfde als die welke in het voorliggende artikel genoemd worden in onderdeel a. Daaronder worden mede gerekend de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de aanleg en het beheer van andere systemen dan het openbaar riool ten behoeve van de taken genoemd onder letter a. Het gaat blijkens de aanhef van het eerste lid om kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de genoemde taken. Bij de kosten die verbonden zijn aan de zuivering van huishoudelijk afvalwater gaat het uitsluitend om kosten die de gemeente maakt, met name dus verwerking van afvalwater via andere systemen dan het riool. De kosten die waterschappen maken worden door de waterschappen verhaald door middel van de verontreinigingsheffing. De kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, zijn kosten die voortvloeien uit de zorgplichten die zijn genoemd in de voorgestelde artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding. De terminologie in artikel 228a is daarop afgestemd. De betreffende kosten kunnen op dit moment slechts ten dele verhaald worden door toepassing van artikel 229 van de Gemeentewet.

Anders dan bij rechten op grond van artikel 229 van de Gemeentewet gaat het hier niet om een retributie, maar, evenals bij de baatbelasting, om een bestemmingsheffing. Het is daarmee een belasting in de zin van artikel 216 van de Gemeentewet. In de naamgeving is aansluiting gezocht bij de terminologie die gebruikelijk is bij milieuheffingen, zoals bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing (artikel 15.33 van de Wm). Omdat het een bestemmingsheffing is hoeft in de relatie met de belastingplichtige geen sprake te zijn van een rechtstreekse tegenprestatie in de vorm van een verleende dienst of een voorziening waarvan de belastingplichtige gebruik maakt. Evenals bij de baatbelasting is een overeenkomst met de rechten op grond van artikel 229 wel dat de opbrengst niet hoger mag zijn dan de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de taken die in artikel 228a, eerste lid, worden genoemd. Aan het tarief van de belasting zal dus ook een goede raming van de kosten ten grondslag moeten liggen. In paragraaf 8 van het algemeen deel van deze toelichting is nader ingegaan op de vraag welke kosten langs deze weg verhaald kunnen worden.

De gemeente is vrij in het kiezen van een heffingsgrondslag en het bepalen van de categorie belastingplichtigen aan wie de heffing zal worden opgelegd. Het eerste lid van artikel 228a spreekt van een enkele belasting, maar ter bestrijding van twee categorieën kosten. Op grond van het tweede lid kan echter ook gekozen worden voor twee belastingen, waarbij de kosten, bedoeld in onderdeel a, worden verhaald op een andere categorie belastingplichtigen dan de kosten, bedoeld in onderdeel b. Daarbij zouden dan verschillende heffingsgrondslagen gekozen kunnen worden. Uiteraard zal ook het tarief dan verschillend zijn. Het gaat hier in feite om een splitsing tussen het waterketengedeelte en het watersysteemgedeelte van de gemeentelijke taken. In het algemeen deel is daar al op ingegaan (zie paragraaf 8, onder het hoofd «een of twee heffingen»). Gemeenten zijn door deze keuzemogelijkheden optimaal in

staat zelf te beslissen over de verdeling van de belastingdruk. Ook kan bij die afweging een rol spelen dat de gemeente een mogelijke verschuiving in de belastingdruk als gevolg van deze nieuwe belasting in eerste instantie zoveel mogelijk wil beperken. Indien de gemeente kiest voor twee belastingen zal, net als bij het huidige rioolrecht, de verdeling van de totale kosten over de beide belastingen door de gemeente controleerbaar vastgelegd dienen te worden. Op deze wijze wordt duidelijk dat dezelfde kosten niet tweemaal in de belasting worden betrokken.

Sinds de introductie van het BTW-compensatiefonds krijgen de gemeenten compensatie voor bepaalde kosten die worden verhaald door middel van rechten op grond van artikel 229 Gemeentewet of artikel 15.33 Wm, namelijk voorzover daar een BTW-component in zit. Tegelijkertijd met de invoering van dat fonds heeft een uitname uit het gemeentefonds plaatsgevonden. Als gevolg daarvan zou het kostenniveau dat relevant is voor de bepaling van de maximale tarieven van de kostendekkende heffingen zonder wetswijziging in de toekomst lager uitgekomen zijn. Hierdoor hadden gemeenten – in het geval zij een tarief hanteerden dat een vrijwel kostendekkend niveau kent – de tarieven van de heffingen moeten verlagen. Door een aanpassing van de betreffende artikelen is bij die gelegenheid een lastenverschuiving, die gevolg zou kunnen zijn van de invoering van het BTW-compensatiefonds, voorkomen¹. Omdat de voorliggende bepaling voorziet in een heffingsbevoegdheid die voor een belangrijk deel de heffingsbevoegdheid op grond van artikel 229 van de Gemeentewet vervangt, is om diezelfde reden in het voorliggende artikel in het derde lid eenzelfde bepaling opgenomen.

Onderdeel B

De kosten van de taken die worden genoemd in het voorgestelde artikel 228a kunnen voor een belangrijk deel door de gemeenten nu worden verhaald op basis van de heffingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 229 van de Gemeentewet (rioolrechten). Zie ook het algemeen deel, in paragraaf 8, onder het hoofd «kosten gemeentelijke wateropgaven». Omdat het verhaal van die kosten, na het kracht van wet krijgen en vervolgens inwerking treden van de bepalingen in dit voorstel, kan geschieden op basis van het ruimere artikel 228a wordt voorgesteld in artikel 229 het verhaal van die kosten door middel van de heffingsbevoegdheid in dat artikel expliciet uit te sluiten. Als het verhaal van dezelfde kosten door middel van twee verschillende heffingsbevoegdheden mogelijk zou zijn zou dat voor de belastingplichtige een verwarrende situatie opleveren. Met deze wijziging wordt niet beoogd het kostenverhaal door middel van een zogenaamd éénmalig rioolaansluitrecht uit te sluiten. Een eenmalige bijdrage van een eigenaar in de aansluitkosten van zijn eigendom op het rioleringsstelsel dan wel in de kosten van een IBA die ten behoeve van een eigenaar door de gemeente wordt geplaatst blijft dus op basis van artikel 229 mogelijk.

Door middel van het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van deze wet moet regelen, zal worden voorzien in een overgangstermijn van twee jaar voor de gemeenten om over te schakelen van de huidige rioolrechten naar de nieuwe rioolheffing. Die termijn kan worden benut voor het desgewenst geleidelijk aanpassen van de tarieven en voor het inrichten van de financiële en heffingsadministratie.

Artikel II

Onderdelen A, B, C en D

De onderdelen A, B, C, en D bevatten enkele technische verbeteringen van

¹ Artikel 15.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer en artikel 229b, tweede lid, aanhef en onder b, Gemeentewet.

de nog niet in werking getreden bepalingen van de artikelen 1, 5, 7 en 9 van de Wet op de waterhuishouding (hierna: Wwh), zoals die met ingang van 22 december 2006 komen te luiden ingevolge de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water (hierna: Implementatiewet KRW). Laatstgenoemde wet strekt tot wijziging van de Wwh en de Wm. De thans voorgestelde correcties in de wijziging van de Wwh kunnen worden toegelicht als volgt.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Implementatiewet KRW in de Tweede Kamer is de formulering van de bedoelde bepalingen gewijzigd als gevolg van aanneming van een amendement.¹ De bedoelde bepalingen houden daardoor in dat in diverse wettelijke plannen voor de waterhuishouding mede wordt opgenomen «de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water (hierna: KRW), van regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige, als sterk veranderde dan wel als natuurlijke oppervlaktewaterlichamen». De bedoelde bepalingen hielden volgens het wetsvoorstel zoals dat was ingediend slechts in dat in die wettelijke plannen «de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de KRW, van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen» wordt opgenomen. Voorzover het betreft het provinciale plan voor de waterhuishouding of de beheersplannen van kwantiteits- of kwaliteitsbeheerders was daarbij vermeld dat het ging om «regionale» waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan.

Aanneming van het amendement is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om inhoudelijke redenen ontraden vanwege de mogelijke extra administratieve lasten die het veroorzaakt en vanwege de minder strikte juridische implementatie.² De plenaire behandeling van het wetsvoorstel bestond nog slechts uit de stemming, waarbij het amendement werd aanvaard. Er was geen gelegenheid meer om uitdrukkelijk te wijzen op de onvolkomenheden in de vormgeving. Hierna worden deze geschetst.

In de KRW is voorzover hier van belang het volgende geregeld over de aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen. Bijlage II KRW voorziet in een eerste karakterisering van oppervlaktewaterlichamen als startpunt van de analyses en beoordelingen die zijn geregeld in artikel 5 van de KRW. De eerste karakterisering behelst indeling van oppervlaktewateren in een van de oppervlaktewatercategorieën (rivieren, meren, overgangswateren of kustwateren) dan wel het aanmerken als kunstmatig of sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam. Bijlage II van de KRW gebruikt voor de genoemde oppervlaktewatercategorieën niet de verzamelterm «natuurlijke oppervlaktewaterlichamen». Laatstgenoemd begrip komt in de KRW slechts voor in een terugverwijzende bepaling (bijlage V, onderdeel 1.1.5, spreekt van «natuurlijk oppervlaktewater»). Het begrip natuurlijk oppervlaktewaterlichaam is overigens als korte verzamelterm voor de oppervlaktewatercategorieën inmiddels wel ingeburgerd. Het uitgangspunt van de KRW is dat waterlichamen behoren tot een van de genoemde categorieën en dus natuurlijk zijn. De algemene doelstelling is het bereiken van een goede ecologische toestand, zie art. 4, eerste lid, onderdeel a, sub ii.

In het stelsel van art 4 KRW geldt ingevolge art. 4, eerste lid, onderdeel a, sub iii, een specifieke ecologische doelstelling (goed ecologisch potentieel) voor kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen. Een oppervlaktewaterlichaam kan slechts dan kunstmatig of sterk veranderd zijn, indien het als zodanig is «aangewezen» in het stroomgebied-beheersplan. Dit is geregeld in art. 4, derde lid, KRW, dat inhoudelijke en procedurele eisen bevat voor een dergelijke aanwijzing. Artikel 4 noch enige andere bepaling van de KRW vergt voor de overige oppervlaktewaterlichamen een uitdrukkelijke en gemotiveerde aanwijzing.

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 28 808 nr. 14.

² Handelingen II 2003/04, 28 808 nr. 21, p 23, l.k. en m.k., en p. 29, m.k. en r.k.

Elders in de KRW wordt slechts vermelding van alle waterlichamen op kaarten in het stroomgebiedbeheersplan voorgeschreven (bijlage VII, onderdeel A, sub 1.1).

In ons land zal echter naar verwachting aanwijzing (in 2009) als kunstmatig of sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam in de praktijk zeer veel voorkomen en zullen natuurlijke wateren in de minderheid zijn. Met andere woorden: de gevallen die de KRW als bijzonder ziet, zijn in ons land de algemene. Het aangenomen amendement beoogt blijkens de mondelinge toelichting van de indiener, het lid Van der Staaij, in dit licht uitdrukkelijke aanwijzing van de natuurlijke waterlichamen, om te voorkomen dat die aan de aandacht zouden ontsnappen, waardoor onbedoeld een strengere doelstelling van kracht zou worden.¹ Bij de aanwijzing als «natuurlijke oppervlaktewaterlichamen» waarin het amendement voorziet, klopt de verwijzing naar artikel 4, derde lid, KRW echter niet, omdat de bedoelde waterlichamen niet behoeven te worden «aangewezen» met inachtneming van inhoudelijke en procedurele vereisten. Een andere onvolkomenheid van het amendement is dat in de tekst die het bevat voor artikel 5 van de Wwh sprake is van «regionale waterhuishoudkundige systemen». Artikel 5 regelt echter het Beheersplan rijkswateren, dat naar zijn aard *niet* de regionale waterhuishoudkundige systemen betreft. Het zal duidelijk zijn dat de hier geschetste onvolkomenheden verwarring kunnen opleveren bij de uitvoering van de wet. Om dat te voorkomen bevat artikel II van dit wetsvoorstel in de onderdelen A, B, C, en D enige aanpassingen in de tekst van de eerder geamendeerde bepalingen van de Wwh. Benadrukt zij dat dit geschiedt met behoud van de strekking van het amendement, dat mede uitdrukkelijke aanwijzing van de overige waterlichamen vereist zal zijn.

Daarnaast wordt met het oog op de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden in onderdeel D van artikel II een wijziging voorgesteld van artikel 9 van de Wwh zoals dat met ingang van 22 december 2006 komt te luiden ingevolge de Implementatiewet KRW. De Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden voorziet onder meer in wijziging van artikel 9, derde lid, van de Wwh, waarbij «het provinciaal bestuur» wordt gewijzigd in «provinciale staten». Dit artikel in de Wwh wordt ook gewijzigd door de Implementatiewet KRW, waarbij artikel XXII, onderdeel B, artikel 9, derde lid, wijzigt in artikel 9, vijfde lid, echter met handhaving van «het provinciaal bestuur».

De Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden is met ingang van 8 maart 2006 in werking getreden. De Implementatiewet KRW is op 21 juni 2005 in het Staatsblad gepubliceerd en kan niet meer worden aangevuld met een overgangsbepaling. Daarom wordt van het onderhavige wetsvoorstel gebruik gemaakt door in artikel II, onderdeel D, onder 2, artikel 9, vijfde lid, van de Wwh zoals dit zal luiden na inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de Implementatiewet KRW, te wijzigen overeenkomstig de wijziging zoals deze is bedoeld in de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden.

Onderdeel E

Op de nieuwe zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en voor grondwater is ingegaan in de paragrafen 5 en 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel III

Onderdeel A

In artikel 1.1, eerste lid, van de Wm worden de begripsomschrijvingen van

¹ Handelingen II 2003/04, 28 808 nr. 21, p. 15, r.k. en 23, m.k.

huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater door andere vervangen en worden enkele begripsomschrijvingen toegevoegd.

De begripsomschrijving van huishoudelijk afvalwater is aangepast, waardoor in het vervolg, in overeenstemming met de richtlijn stedelijk afvalwater en in tegenstelling tot de thans in de Wm opgenomen begripsomschrijvingen:

- afvalwater uit bedrijven dat naar aard en samenstelling overeenkomt met afvalwater uit particuliere huishoudens, namelijk afvalwater overwegend afkomstig van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden, onder huishoudelijk afvalwater valt;
- afvloeiend hemelwater van daken en verhardingen en grondwater niet onder het begrip huishoudelijk afvalwater vallen.

In samenhang met deze aanpassing is ook de begripsomschrijving van bedrijfsafvalwater aangepast. Het begrip bedrijfsafvalwater heeft voortaan betrekking op bij bedrijvigheid vrijkomend afvalwater, dat geen huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater of grondwater is. Het gaat daarbij zowel om afvalwater afkomstig van inrichtingen in de zin van artikel 1.1 van de Wm, als van activiteiten die niet plaatsvinden in een inrichting in de zin van de Wm.

In dit onderdeel worden verschillende begrippen gehanteerd voor voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater. De verhouding tussen deze begrippen is als volgt:

Onder het begrip voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater vallen verschillende typen voorzieningen:

1. Voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Uit de begripsomschrijving van stedelijk afvalwater volgt dat van een dergelijke voorziening slechts sprake is als daardoor huishoudelijk afvalwater wordt ingezameld en getransporteerd, al dan niet in combinatie met afvloeiend hemelwater, grondwater, bedrijfsafvalwater of ander afvalwater. Het kan daarbij zowel gaan om voorzieningen die door de gemeente worden beheerd, als om voorzieningen die door derden worden beheerd, bijvoorbeeld door een stichting die een terrein waar afvalwater vrijkomt, beheert. Indien de voorziening door de gemeente wordt beheerd, wordt gesproken over een openbaar vuilwaterriool. Het kan daarbij gaan om zowel de klassieke grootschalige rioolstelsels, waarmede omvangrijke woongebieden worden gerioleerd, als bijvoorbeeld in het buitengebied ook om kleinschalige voorzieningen, waardoor het afvalwater van slechts een beperkt aantal huishoudens naar een kleinschalig zuiveringstechnisch werk wordt getransporteerd. In de meeste gevallen wordt het afvalwater uit de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater getransporteerd naar een zuiveringstechnisch werk, beheerd door of namens het waterschap.
2. Een openbaar hemelwaterstelsel, bestemd voor het beheer van afvloeiend hemelwater. Daarbij kan het gaan om riolering, een zelfstandig hemelwaterriool of het hemelwatergedeelte van een (verbeterd) gescheiden stelsel. Het kan ook gaan om een bovengrondse voorziening voor afvoer en in het milieu terugbrengen van afvloeiend hemelwater, zoals de zogenaamde wadi's.
3. Een openbaar ontwateringsstelsel, bestemd voor de verwerking van grondwater. Hierbij kan het gaan om een zelfstandig ontwateringsstelsel, maar bijvoorbeeld ook om een buizenstelsel dat naast de inzameling en het transport van afvloeiend hemelwater ook dienst doet voor verwerking van grondwater. Gelet op de begripsomschrijving vervult een dergelijk stelsel dan zowel de functie van een hemelwater- als ontwateringsstelsel.
4. Naast bovenbeschreven voorzieningen bestaan overigens nog andere voorzieningen voor de inzameling en het transport van afvalwater.

Onder die restcategorie vallen voorzieningen die bestemd zijn voor inzameling en transport van ander afvalwater dan stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater of grondwater. Dit kan bijvoorbeeld een stelsel zijn uitsluitend bestemd voor inzameling van bedrijfsafvalwater.

Onderdeel B

Gemeenten dienen in hun GRP aandacht te besteden aan hun nieuwe zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en voor grondwater. In dat plan moet worden opgenomen welk afwegingskader wordt gebruikt bij beslissingen waar het scheiden van hemelwater en afvalwater aan de orde is. Bovendien moet duidelijk zijn tot welke maatregelen deze afwegingen leiden. Voor een concrete invulling nemen gemeenten ingevolge dit onderdeel voortaan in hun GRP een onderdeel op ten aanzien van het door hen voorgestane beleid inzake de uitvoering van deze zorgplichten.

Onderdeel C

Met de toevoeging van het derde lid aan artikel 10.2 van de Wm wordt redactioneel aangesloten bij de formulering van artikel 10.30 in samenhang met artikel 10.32 van de Wm. In beide gevallen wordt beoogd dat naast het verlenen van vrijstelling (zie tweede lid van artikel 10.2 en derde lid van artikel 10.30) ook het stellen van regels aan de vrijgestelde handelingen tot de mogelijkheden behoort.

Onderdeel D

Op het ingevoegde artikel 10.29a wordt ingegaan in paragraaf 10 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel E

Het eerste lid van artikel 10.30 van de Wm bevat een verbod om anders dan vanuit een inrichting afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater te brengen. Het tweede lid van artikel 10.30 bevat een aantal vrijstellingen van dit verbod. Daarnaast biedt het derde lid de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur vrijstelling te verlenen. Indien een lozing niet is vrijgesteld kunnen burgermeester en wethouders op grond van het eerste lid van artikel 10.63 ontheffing verlenen van het lozingsverbod. In bovenbeschreven systematiek is ervoor gekozen om in het voorgestelde tweede lid vrijstelling te verlenen voor die lozingen, waarvoor de verschillende voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater primair bedoeld zijn:

- het lozen van huishoudelijk afvalwater dat vrijkomt in het kader van normaal huishoudelijk gebruik of met normaal huishoudelijk gebruik vergelijkbaar gebruik, in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater;
- het lozen van afvloeiend hemelwater in een openbaar hemelwaterstelsel of in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, die blijktens het gemeentelijke rioleringsplan mede voor afvoer van afvloeiend hemelwater is bestemd;
- het lozen van grondwater in een openbaar ontwateringsstelsel of in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, die blijktens het gemeentelijke rioleringsplan mede voor afvoer van grondwater is bestemd.

Met deze drie vrijstellingen worden de gebruikelijke lozingen anders dan vanuit een inrichting – de lozingen van huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater vanuit huishoudens en bedrijfs-

matige activiteiten die geen inrichting zijn in de zin van de Wm, en de lozingen van afvloeiend hemelwater en grondwater vanaf de openbare ruimte – vrijgesteld. Ten opzichte van de vrijstellingen voorafgaand aan dit wetsvoorstel treedt een tweetal wijzigingen op.

De vrijstelling voor afvloeiend hemelwater wordt beperkt tot lozingen in voorzieningen die daadwerkelijk voor inzameling en transport van afvloeiend hemelwater zijn bestemd. De voorafgaand aan dit wetsvoorstel geldende vrijstelling suggereert dat lozen van afvloeiend hemelwater altijd is vrijgesteld, dus bijvoorbeeld ook als dit zou plaatsvinden in een openbaar vuilwaterriool dat niet voor inzameling en transport van afvloeiend hemelwater is bestemd.

De tweede verandering betreft lozingen van huishoudelijk afvalwater vanuit bedrijfsmatige activiteiten die geen inrichting zijn in de zin van de Wm. De in dit wetsvoorstel opgenomen definitie van huishoudelijk afvalwater heeft ook op deze lozingen betrekking. Ook de vrijstelling van het tweede lid, onderdeel a, heeft dus mede betrekking op deze lozingen. Een afzonderlijke vrijstelling hiervoor is dus niet nodig. Thans is deze afzonderlijke vrijstelling voor huishoudelijk afvalwater verdeeld over de wet (artikel 10.30, tweede lid, onderdeel c, zoals dat thans nog luidt, heeft betrekking op lozing door middel van een straatkolk of inspectieput) en het Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer (artikel 2, onderdeel a, van dat besluit bevat een vrijstelling voor lozingen door middel van een vaste aansluiting). Deze vrijstelling kan na de inwerking-treding van deze wet vervallen.

De vrijstelling voor huishoudelijk afvalwater is overigens beperkt tot lozingen in het kader van normaal huishoudelijk gebruik of met normaal huishoudelijk gebruik vergelijkbaar gebruik. Van een dergelijk gebruik is geen sprake indien binnen een huishouden bijvoorbeeld ongebruikelijke hobbymatige activiteiten zouden worden uitgevoerd, waarbij met industrieel afvalwater vergelijkbaar afvalwater vrij zou komen.

Zoals thans ook het geval is, zullen naast de vrijstellingen in de wet ook een aantal vrijstellingen bij algemene maatregel van bestuur worden verleend. Voor lozingen vanuit huishoudens zal dit geschieden in het Besluit lozing afvalwater huishoudens, voor de overige lozingen in het Besluit lozing afvalwater niet-inrichtingen.

Onderdeel F

Bij het brengen van afvalwater en afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van het afvalwater kunnen verschillende gevolgen voor het milieu aan de orde zijn. Zo kan het brengen van afvalwater in een openbaar vuilwaterriool of een openbaar hemelwaterstelsel uiteindelijk leiden tot verontreiniging van het oppervlaktewater of de bodem. Ook kunnen bij inzameling en transport van afvalwater met een hoog gehalte aan vluchtige stoffen ongewenste diffuse emissies vanuit het riool naar de lucht plaatsvinden. Net als bij lozingen van afvalwater vanuit inrichtingen is het dus van belang, dat ook vanuit het belang van de bescherming van de bodem en het oppervlaktewater en met het oog op eventuele emissies naar de lucht regels aan de lozingen kunnen worden gesteld. Met het vervangen van het begrip «doelmatig beheer van afvalwater» door «bescherming van het milieu» kan er geen twijfel over bestaan dat het stellen van dergelijke regels mogelijk is.

Onderdeel G

Op het voorgestelde artikel 10.32a wordt ingegaan in paragraaf 10 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel H

Op de wijziging van artikel 10.33 wordt ingegaan in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Omdat artikel 10.33 opnieuw wordt vastgesteld, is de formulering van het eerste lid aangepast aan de wijziging van dat artikel als gevolg van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (artikel XXVII, onderdeel M). Tevens is in het eerste lid «doelmatig» geschrapt, omdat anders de indruk kan ontstaan dat in het eerste en derde lid sprake is van verschillende doelmatigheidsafwegingen. Dat is niet het geval. In beginsel geldt de zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater voor het gehele grondgebied van de gemeente. Indien echter inzameling en transport van afvalwater van een deel van het buitengebied niet doelmatig zijn, kunnen gedeputeerde staten op grond van het derde lid op verzoek van burgemeester en wethouders van de zorgplicht ontheffing verlenen.

Onderdeel I

De formulering van de artikelen 10.34 en 10.35, eerste lid, van de Wm wordt aangepast aan de nieuwe tekst van de zorgplicht voor afvalwater in artikel 10.33 (zie artikel III, onderdeel G, van dit voorstel).

Artikel IV

Ten einde gemeenten de gelegenheid te geven op orde te komen met de uitvoering van de zorgplichten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, biedt artikel IV van het wetsvoorstel een termijn van maximaal vijf jaar om gemeentelijke rioleringsplannen vast te stellen die voldoen aan de in artikel III, onderdeel B, voorgestelde wijziging van artikel 4.22, tweede lid, onderdeel a, van de Wm. Dit betekent het volgende.

Indien volgens de in het vigerende rioleringsplan bepaalde termijn (zie artikel 4.2, eerste lid, van de Wm) reeds binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel een nieuw rioleringsplan moet worden vastgesteld, of indien het vigerende plan wordt aangepast om daarin alternatieve systemen voor de zorg voor het afvalwater (IBA's) in op te nemen, verdient het uiteraard de voorkeur om meteen bij die gelegenheid het beleids- en operationele kader ter uitvoering van genoemde zorgplichten in het nieuwe plan op te nemen. Lukt dit echter niet, dan blijft artikel 4.22, tweede lid, onderdeel a, van de Wm, zoals dat tot op heden luidt van toepassing op de alsdan vastgestelde plannen. Hetzelfde geldt voor de plannen die reeds waren vastgesteld vóór het tijdstip van inwerkingtreding van het voorgestelde artikel III, onderdeel B, van dit wetsvoorstel. Ligt het in het vigerende rioleringsplan genoemde tijdstip waarop een nieuw plan moet worden vastgesteld verder weg dan de genoemde vijf jaar, dan dient op grond van artikel IV, eerste lid uiterlijk binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel III, onderdeel B, van dit wetsvoorstel een rioleringsplan te worden opgesteld dat voldoet aan het voorgestelde artikel 4.22, tweede lid, onderdeel a, van de Wm. In de nieuwe rioleringsplannen geven de gemeenten duidelijkheid over de uitvoering van de nieuwe zorgplichten.

Artikel V

Eerste lid

Aangezien de in artikel II, onderdelen A, B, C, en D van het wetsvoorstel bedoelde bepalingen van de Wwh met het oog op de drie jaar durende voorbereidingsprocedure voor het stroomgebiedbeheersplan ingevolge

artikel II, eerste lid, van de Implementatiewet KRW in werking treden met ingang van 22 december 2006, voorziet artikel V er in dat de onderdelen A, B, C, en D van artikel II eveneens met ingang van dat tijdstip in werking treden.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid verschillende onderdelen van de wet op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Aanleiding daarvoor is met name het voornemen artikel I, onderdeel B, pas na twee jaar in werking te laten treden. Het gevolg is dat gedurende twee jaar de bevoegdheid de nieuwe rioolheffing in te stellen en de klassieke rioolrechten te heffen naast elkaar zullen bestaan. In de toelichting bij onderdeel B van artikel I is daar al op ingegaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn